

Regeringens skrivelse

1997/98:76

Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete

Skr.
1997/98:76

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Pierre Schori
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen belyser i denna skrivelse förutsättningarna för att genom det internationella utvecklingssamarbetet stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna. Skrivelsens ambition är att klargöra begrepp och samband, belysa särskilda problemställningar, visa på möjligheter och åtgärder, presentera en sammanhållen strategi och metoder för att därmed understödja ett kraftfullare utvecklingssamarbete för demokrati och mänskliga rättigheter.

Innehållsförteckning

- 1 Nya förutsättningar för demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd
- 2 Vad är demokrati?
 - 2.1 Demokrati som begrepp
 - 2.2 Demokrati kan se ut på olika sätt
 - 2.3 Demokrati som process
 - 2.4 Demokratisk kultur
 - 2.5 Demokratisering och mänskliga rättigheter
 - 2.6 Demokratins institutioner och procedurer
 - 2.7 Det civila samhällets roll och förutsättningar
 - 2.8 Fria och oberoende media
- 3 Utveckling av demokratin i världen
 - 3.1 Framsteg för demokratin
 - 3.2 Regioner och länder
- 4 Demokrati för alla – möjligheter och hinder

- 4.1 Den enskildes rätt
- 4.2 Marginalisering och polarisering – hur stora klyftor tål demokratin?
- 4.3 Minoriteters rättigheter och mångkulturell demokrati
- 4.4 Kvinnors inflytande och medverkan
- 4.5 Barns rätt och unga medborgare
- 4.6 Demokrati och ekonomisk utveckling
- 4.7 Globaliseringens effekter på demokratiutvecklingen
- 4.8 Decentralisering – en möjlighet för demokratin
- 4.9 Gott styrelseskick eller maktmissbruk
- 4.10 Parallella maktstrukturer
- 4.11 Att hantera konflikter
- 5 Viktiga aktörer och givare
 - 5.1 En trevande början för 1990-talets demokratibistånd
 - 5.2 Mellanstatliga organisationer
 - 5.3 Internationella enskilda organisationer
 - 5.4 Några bilaterala givare
- 6 Främjande av demokratisering och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete
 - 6.1 Demokrati som biståndspolitiskt mål
 - 6.2 Demokratimålet i praktiken
 - 6.3 Att hantera olika typer av demokratiprocesser
 - 6.4 Utvecklingssamarbetet som en del av Sveriges utrikespolitik
 - 6.5 Demokrati och mänskliga rättigheter i det framtida utvecklingssamarbetet
 - 6.6 En strategisk kombination av insatser och samarbetsformer
 - 6.7 Viktiga verktyg
 - 6.8 Centrala sakområden
- 7 Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd – en sammanfattning
 - 7.1 Nya och bättre förutsättningar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter
 - 7.2 Hur vi ser på demokrati
 - 7.3 Framtida strategiska frågor och arenor
 - 7.4 Svenska målsättningar – vad vi vill uppnå
 - 7.5 Ett genomgående och centralt inslag i utvecklingssamarbetet
 - 7.6 Ett strategiskt och integrerat angreppssätt
 - 7.7 Samverkan mellan utrikespolitik och utvecklingssamarbete
 - 7.8 Flera samarbetsformer
 - 7.9 Flera verktyg
 - 7.10 Konsekvenser för genomförande
 - 7.11 Sveriges roll
- 8 Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete – en sammanfattning i punktform

FÖRKORTNINGAR

AWEPA	Västeuropeiska parlamentarikers förening för Afrika	
ANC	African National Congress	
Cida	Kanadensiska biståndsmyndigheten	
Danida	Danska biståndsmyndigheten	
DAC	OECD:s kommitté för utvecklingssamarbete	
EBRD	Europeiska utvecklingsbanken	
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd	
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen	
EU	Europeiska Unionen	
FN	Förenta Nationerna	
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och	säkerhetspolitik
IDB	Interamerikanska utvecklingsbanken	
IFS	Internationella journalistfederationen	
IIDH	Interamerikanska institutet för mänskliga	rättigheter
ILO	Internationella arbetsorganisationen	

IMF	Internationella valutafonden	
International IDEA	Internationella institutet för demokrati och fria	val
IPI	Internationella pressinstitutet	
IPU	Interparlamentariska unionen	
Norad	Norska biståndsmyndigheten	
OAS	Amerikanska ländernas samarbetsorganisation	
OAU	Afrikanska enhetsorganisationen	
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete	
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i	Europa
PGA	Parlamentariker för globalt agerande	
Sida	Styrelsen för internationellt	utvecklingssamarbete
UNICEF	FN:s barnfond	
UNHCHR	FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter	
UNHCR	FN:s högkommissarie för flyktingar	
UNDP	FN:s utvecklingsprogram	
USAID	USA:s biståndsmyndighet	
WTO	Världshandelsorganisationen	

1 Nya förutsättningar för demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd

"Politik är att hjälpa varandra att göra saker bättre. Politik handlar inte om att slåss som under apartheid. Politik är att diskutera."

Det säger Georg Thamaga som i 74 år levde under rasförtrycket i Sydafrika utan formell eller reell möjlighet att på demokratisk väg påverka besluten i sitt samhälle, tills han 1994 röstade för första gången. Sveriges 30-åriga stöd till antiapartheidkampen – ofta i internationell motvind – visar att politisk solidaritet, konkret bistånd och uthållighet lönar sig i kampen för en demokratisk värld. Varje människa skall liksom George Thamaga ha rätt att påverka sitt liv och det samhälle han eller hon lever i och ta del av den samhälleliga gemenskapen. För det krävs demokrati och mänskliga rättigheter.

I dag lever allt fler människor i demokratier. Fler än någonsin har lagliga rättigheter att säga sin åsikt, att få utbildning, att organisera sig och ta del i sitt lands styrelse. De senaste tjugo åren har en våg av demokratisering svept fram över världen och två tredjedelar av världens stater har nu demokratiska styrelseskick. Många av dem är ännu i början av en lång och sammansatt process som fordrar ett tålmodigt arbete och involverar alla delar av samhället – en process som inte sker med automatik efter att man genomfört fria val och antagit en konstitution. På andra håll återstår att erövra demokratins fundament.

Demokrati kräver demokrater. Framväxten av en demokratisk kultur är kanske den viktigaste nyckeln till verklig demokrati, där människor utövar sina medborgerliga fri- och rättigheter. Men det är också nödvändigt att utveckla demokratiska institutioner, en rättsstat och ett livaktigt civilt samhälle med fria och oberoende media.

Demokrati handlar om ekonomisk politik och social rättvisa. Marknadsekonomi kräver demokratisk institutionell förankring och social inriktning för att ge hållbar tillväxt och för att inte korrumpas. Hållbarhet i demokratisk omvandling liksom i ekonomisk och social utveckling förutsätter på sikt framsteg

på båda områdena. Demokratins föremål är i hög grad de offentliga institutionerna och de offentliga inkomsterna och utgifterna.

Demokrati handlar om att hantera människors viljor och intressen genom system som bygger på de mänskliga rättigheterna. Där konflikter är djupa och lätt till våld är utmaningen att införa demokrati särskilt svår. Inte desto mindre är det demokratisering som är vägen till en hållbar, rättvis och icke-våldsam hantering av konflikter.

Redan i dag står världens länder inför utmaningen att skapa styrformer och institutioner för att hantera gemensamma utmaningar. Det förutsätter en gemensam värdegrund, ansvarskänsla och mobilisering av människors engagemang som bara kan utvecklas genom demokratiska institutioner och en levande demokratisk kultur.

Globaliseringen kräver en förstärkning av både nationella och internationella demokratiska relationer. Här är världens länder, deras regeringar och civila samhällen, bara i början.

Genom det kalla krigets slut har skapats nya och gynnsamma möjligheter att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Det skall Sverige ta vara på. Vi har själva en lång och rik demokratisk tradition, men minns hur demokrater fick kämpa för demokratins genomförande och social rättvisa också i vårt land. Strävan efter fred, jämlikhet och solidaritet har kännetecknat såväl vår nationella som internationella politik. Demokratiska styrelseformer och en demokratisk kultur är viktiga förutsättningar för och inslag i all utveckling. Det är därför naturligt att Sverige i sitt internationella utvecklingssamarbete ytterligare lyfter fram en demokratisk samhällsutveckling, ett mål som länge funnits med i biståndspolitiken (prop. 1962:100). Ytterst handlar vårt utvecklingssamarbete om alla människors lika värde, om gemensam säkerhet och om gemensamt ansvar för människors livsvillkor i bred mening. Detta kommer väl till uttryck i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna med åtföljande konventioner. Däri nedlagda värderingar och principer är en normativ grund för allt svenskt utvecklingsarbete.

Riksdagen har under senare år visat ett växande intresse för demokrati och mänskliga rättigheter i biståndspolitiken. I flera motioner har förslag om förbättrad information och ökade insatser förts fram. I de senaste budgetpropositionerna har regeringen också tydliggjort sin avsikt att stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling där respekten för den enskildes mänskliga rättigheter upprätthålls.

Regeringen vill i denna skrivelse belysa förutsättningarna för att genom utvecklingssamarbetet stärka stödet till en hållbar demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter. Skrivelsens ambition är att klargöra begrepp och samband, belysa särskilda problemställningar, visa på möjligheter och föreslå åtgärder, presentera ett dynamiskt förhållningssätt, en sammanhållen strategi och förslag till metoder för att understödja ett kraftfullare utvecklingssamarbete för demokrati och mänskliga rättigheter.

Det policyarbete om "Fred, demokrati och mänskliga rättigheter", som Sida överlämnade till regeringen våren 1997, har utgjort ett viktigt underlag för detta arbete. Regeringen har också tagit fasta på den internationella forskningen och debatten på området liksom de erfarenheter Sida och andra biståndsgivare gjort. Härmed har regeringen under denna mandatperiod till riksdagen redovisat sin

politik på fyra för utvecklingssamarbetet centrala områden – fattigdomsbekämpning, miljö, jämställdhet och demokrati. I skrivelsen "De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar" (skr. 1996/97:169) pekades särskilt på de fattigas brist på inflytande och makt.

Samtidigt med denna skrivelse presenterar regeringen en särskild skrivelse om en samlad utrikespolitik på området mänskliga rättigheter (skr. 1997/98:89) och en skrivelse om en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122).

Regeringen lägger också fram en proposition om Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa åren 1999-2001 (prop. 1997/98:70). Denna skrivelse behandlar därför mänskliga rättigheter huvudsakligen i förhållande till demokrati och koncentrerar sig på Sveriges samarbete med utvecklingsländer medan samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa får en mindre ingående behandling.

En sammanfattning av skrivelsen återfinns i kapitel 7.

1 Vad är demokrati?

1.1 Demokrati som begrepp

"Ett demokratiskt styrelseskick grundar sig på folkets vilja, vilken regelbundet kommer till uttryck i fria och rättvisa val. Demokratins fundament utgörs av respekten för människan och rättsstaten. Demokratien utgör det bästa skyddet för yttrandefrihet, för tolerans av alla grupper i samhället och för lika möjligheter för envar. Demokratien, som till sitt väsen är representativ och pluralistisk, medför ansvar inför valmanskåren, en förpliktelse för myndigheterna att följa lagen och en opartisk rättsskipning. Ingen står över lagen"

Det säger Parisstadgan som undertecknades av stats- och regeringscheferna vid ESK:s (den europeiska säkerhetskonferensen) toppmöte hösten 1990. Det skedde i en tid då Europa befriade sig från arvet av sitt förflutna och påbörjade en ny epok av demokrati, fred och ekonomisk integration. Det är en bra utgångspunkt för en fortsatt diskussion om demokratins innehåll. I denna skrivelse använder vi ett brett demokratibegrepp utan att göra anspråk på att ge en absolut definition. Vi utgår från att demokrati innefattar såväl vissa formella institutioner och procedurer som att medborgarna faktiskt deltar i det politiska livet och vidmakthåller en demokratisk kultur.

Demokratien – som den kommit till uttryck i västvärlden under det senaste århundradet – har utmärkts inte bara av fria och rättvisa val utan också av maktindelning, rättssäkerhet och skydd av individuella fri- och rättigheter. Demokrati kan sägas bestå av två integrerade element sprungna ur delvis skilda idétraditioner. Det är dels principerna för kollektivt beslutsfattande, dels de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. De förra handlar om hur makten skall samlas och brukas, de senare om hur makten skall begränsas.

Grundläggande principer för demokratiskt beslutsfattande är att medlemmarna i en församling fastställer vilka frågor man skall fatta beslut om, att de deltar i beslutsfattandet och att majoritetens beslut är bindande för medlemmarna. Varje medlem har lika rösträtt och alla skall ha möjlighet att delta i processen. Den moderna demokratien är representativ, det vill säga baserad på valda ombud som företräder medborgarna och är knuten till nationalstaten.

Den liberala traditionen betonar pluralism och boskillnad mellan stat och civilt samhälle. Den ställer krav på politisk jämlikhet och likhet inför lagen liksom på

att upprätthålla respekt för medborgerliga fri- och rättigheter vilka definierar individens rum och makt i förhållande till kollektivet staten. Det finns därför i varje demokrati en inbyggd spänning mellan majoritetsvälde, individualism och de begränsningar för demokratiskt beslutsfattande som skyddet av grundläggande rättigheter skapar. Det är i detta spänningsfält som problem att balansera minoritetens intresse mot majoritetens ständigt uppstår.

1.1 Demokrati kan se ut på olika sätt

Demokrati har olika rötter och tar sig olika uttryck i olika länder och kulturer. Institutioner och procedurer kan variera fastän de vilar på samma normer och värderingar. Även om demokratin som politiskt system tidigast har utvecklats i västvärlden är inte demokrati enbart en västerländsk företeelse. Också i andra kulturer finner man demokratiska styrelseformer särskilt på lokal nivå. Men de har i allmänhet inte varit föremål för lika ingående studier och diskussioner och har därför förblivit mer okända.

Ett exempel är Panchayats, byråden, i Indien som har en tvåtusenårig tradition av lokalt självstyre med en egen förvaltning. Liksom demokratin i antikens Grekland och den tidiga demokratin i Europa hade Panchayats brister men var likväl demokratiska institutioner. Indien har nyligen antagit en lag som stadgar att minst en tredjedel av medlemmarna i dagens demokratiskt valda Panchayats måste vara kvinnor.

En utmaning för många samhällen som genomgår en utveckling i demokratisk riktning är att ta vara på och anpassa lokala demokratiska traditioner och inte överta former och institutioner som organiskt hör hemma i en annan miljö och historisk verklighet. Det innebär också ett ansvar för biståndsgivare och andra rådgivare. Emellertid är det viktigt att insikten om att de yttre formerna för demokrati kan skilja sig åt inte leder till relativism.

I denna skrivelse ter det sig naturligt att anknyta till svenska förhållanden och uppfattningar om demokratin innebär. Det är de värden vi i Sverige förknippar med demokrati som vi vill främja också i andra länder. Erfarenheter från den svenska praktiken är en naturlig referensram när Sverige skall föra dialog med företrädare för andra länder och kulturer, även om konkreta åtgärder måste anpassas till situationen i och vara förankrade i dessa länder. Karaktäristiskt för den svenska demokratin har varit betoningen på politiska samförståndslösningar, hög organisationsgrad och deltagande av folkrörelser liksom en stark jämlikhetssträvan.

1.1 Demokrati som process

Demokratisering är en process, ett dynamiskt skeende. Vill man bidra till en demokratisk samhällsutveckling är det viktigt att förstå hur demokratier utvecklas och vilka faktorer som är avgörande för en demokratisering, hur demokratin kan vårdas, stabiliseras och vidareutvecklas. Ytterst handlar det om makt och maktfördelning. Historiskt sett har demokratin i allmänhet tillkommit i strid mot rådande maktförhållanden. Denna kamp har tagit olika lång tid bland annat beroende på det motstånd den mött.

I Sverige fick män lika rösträtt först 1919 och kvinnor 1921 – detta efter en lång politisk kamp. I många samhällskretsar stod demokratin inte högt i kurs under 1930-talet och andra världskriget. Kvinnor erhöll rösträtt i Frankrike först efter andra världskriget. Demokratins principer uttrycktes som universella först i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna 1948. Trots att den moderna

demokratins historia är relativt kort kan vi lära av hittillsgjorda erfarenheter. Demokrati måste återvinnas och anpassas till den verklighet i vilken den skall fungera. I utvecklingssamarbetet är det därför viktigt att förstå och respektera innehåll och takt i de olika samarbetsländernas demokratiseringsprocesser. Övergången till demokrati sker alltså ofta gradvis. Ett första val kan ta ett par år att förbereda. Att bygga demokratiska institutioner kan ta decennier, att utveckla en demokratisk kultur generationer. Alla demokratiska krafter måste ha rimliga förväntningar och visa uthållighet.

Att se demokratin som en process ställer krav på kontinuerlig analys och bedömning av den faktiska situationen. Mätningar och jämförelser kan lätt bli statiska och missvisande.

1.1 Demokratisk kultur

En demokrati vilar på en rad institutioner och procedurer, men därutöver är demokrati något mer sammansatt och föränderligt. En demokratisk kultur handlar om de värderingar som styr hur människor samverkar och uppträder gentemot varandra individuellt och i grupp. Ett samhälle kan ytligt sett vara en demokrati men sakna demokrater och därmed ha en svag demokratisk kultur. Demokratiska institutioner fordrar folkligt stöd för att fungera. En demokratisk kultur är en del av ett lands sociala kapital.

En viktig aspekt av den demokratiska kulturen är att människor ser och behandlar varandra som likar och med respekt, och att människor tar itu med konflikter genom att söka dialog och fredliga lösningar. En sådan inställning grundläggs i familjen, men också i skolan, i församlingen, i arbetet och i lokalsamhället. I detta ligger att det måste finnas en beredvillighet hos människor och grupper att ta hänsyn och respektera ingångna överenskommelser.

En viktig del av en demokratisk kultur är inställningen till korruption. Reagerar människor svagt eller inte alls mot korruption, lever den och frodas, vad än lagarna säger. Korruption urholkar demokratin genom att undergräva tron på att regler och normer är lika för alla, oberoende av rikedom eller förbindelser.

En levande demokratisk kultur förutsätter också att människor är beredda att engagera sig i frågor som berör dem och det samhälle de lever i. Att folk bryr sig om sina medmänniskor är ett kännetecken för en levande och stark demokratisk kultur. Därför är närdemokratin, engagemanget på gräsrotsnivå, en viktig faktor för en stark demokratisk kultur. Det gäller inte minst hur besluten fattas lokalt och i vilken grad kvinnor och män kan påverka beslut, delta i och hålla sig informerade om vad som sker i deras närmiljö.

Mycket av detta är en fråga om attityder och hållningar som växer fram organiskt och inte går att reglera. Men beteenden påverkas av institutionella ramar och lagar. En förutsättning för medborgarnas engagemang i samhällsfrågor är att de har tillgång till information. Öppenhet – ett av fundamenten i en demokratisk kultur – uppstår genom en samverkan mellan å ena sidan lagar och regelverk och å den andra en positiv attityd till öppenhet som delas av flertalet i ett samhälle.

Likaså har de politiska partierna ett ansvar för att de arbetar på ett sådant sätt att de stärker den demokratiska kulturen.

1.1 Demokratisering och mänskliga rättigheter

Även om demokrati och mänskliga rättigheter är två separata begrepp, finns ett nära samband. Detta markeras tydligt i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 som stadgar att det är en individuell rättighet att ta del i sitt

lands styrelse direkt eller genom fritt valda ombud. Förklaringen säger vidare:

"Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Denna vilja skall uttryckas i periodiska och verkliga val, vilka skola äga rum med tillämpning av allmän och lika rösträtt samt hemlig röstning eller likvärdiga fria röstningsförfaranden."

Den artikeln finns avspeglad i 1966 års Internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som nu ratificerats av 140 stater, däribland Sverige. Därmed stadgas att det är en rättighet för den enskilde att välja och att vara kandidat i val som är periodiska, fria och rättvisa. Rösträtten skall vara allmän och lika. Det skall finnas garantier för att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck.

Men sambanden mellan mänskliga rättigheter och demokrati går djupare än så. Respekt för rättigheterna bidrar till – och är i stor utsträckning en förutsättning för – demokratisering. En kategori av rättigheter är de grundläggande friheterna såsom rätten att uttrycka och sprida sin mening, att bilda eller gå med i en organisation och att ordna möten. De är avgörande för möjligheten att bilda sig en informerad uppfattning och att delta i politiskt liv.

En andra kategori av rättigheter gäller rätten till skydd mot övergrepp, såsom rätten att inte bli godtyckligt arresterad, utsättas för tortyr eller bli berövad egendom. Sådana rättigheter är viktiga för att människor skall våga delta i den politiska processen och kunna utnyttja sina andra fri- och rättigheter.

En tredje typ av rättigheter handlar om grundläggande behov, rätten till en rimlig levnadsstandard, till hälsovård och utbildning. De rättigheterna spelar också en väsentlig roll för människors möjligheter att ta del av politiken. Det krävs ett minimum av materiell standard för att den enskilde skall ha kraft och råd att utöva sina politiska rättigheter. Rätten till utbildning är av avgörande betydelse för demokratin.

De omvända sambanden är lika uppenbara. Demokratiska beslutsprocesser förstärker skyddet för de mänskliga rättigheterna. Ett folkligt deltagande i det politiska arbetet är ofta den bästa garantin för att människors genuina intressen och rättigheter skall tas till vara.

Men sambanden mellan demokratin och de mänskliga rättigheterna är inte entydiga. Rättigheter kränks i länder med demokratiskt styrelseskick, samtidigt som vissa rättigheter respekteras i länder med mer auktoritärt styre. Ändå är det uppenbart att demokratin och de mänskliga rättigheterna förstärker varandra inbördes. De mänskliga rättigheterna måste respekteras om man i längden skall kunna upprätthålla och fördjupa demokratin.

De mänskliga rättigheterna formuleras i internationella överenskommelser. FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheter antogs som en deklaration av generalförsamlingen. Den anknyter till FN-stadgan och kan ses som en precisering av dennas skrivning om att Förenta Nationerna skall främja "allmän aktning för och respekterande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion." Efter det att förklaringen antagits har medlemsstaterna i FN kodifierat rättigheterna i form av bindande konventioner. År 1966 antog generalförsamlingen två konventioner som innebar en konkretisering av artiklarna i förklaringen: Internationella konventionen om de medborgerliga och

politiska rättigheterna och Internationella konventionen om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Året innan antogs Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. År 1984 antogs Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Normer för att säkerställa jämställdhet mellan könen antogs år 1979 i Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Sist i raden av konventioner var Konventionen för barnets rättigheter som antogs av generalförsamlingen 1989 efter tio års förhandlingar inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna.

Särskilda kommittéer har tillsatts för att övervaka efterlevnaden av de sex konventionerna. Vid sidan om dessa finns andra mekanismer inom FN för att främja mänskliga rättigheter och bevaka normernas genomförande. I FN-kommissionen för de mänskliga rättigheterna diskuteras såväl tematiska problem som situationen i enskilda länder. Detta sker ofta på basis av rapporter som lämnats av särskilda rapportörer eller arbetsgrupper utsedda av kommissionen. Inom Europarådets ram har det europeiska systemet för mänskliga rättigheter vuxit fram. Det bygger framför allt på Europa konventionen om mänskliga rättigheter. För kontroll och uppföljning av konventionen finns en särskild kommission och en domstol.

Allmänna förklaringen och de sex konventionerna utgår från att rättigheterna är universella. De gäller överallt och för alla människor. Regeringar har därför inte bara skyldigheter gentemot medborgarna inom deras egen jurisdiktion utan också skyldighet att medverka till att alla andra människor i världen får sina rättigheter tillgodosedda. De stater som anslutit sig till konventionerna för de mänskliga rättigheterna har ingått ett kontrakt om att tillförsäkra människorna i respektive land de föreskrivna rättigheterna. Här ligger en juridisk bindning. Varje regering gör också ett politiskt åtagande att föra en politik som främjar de mänskliga rättigheterna och deras förverkligande.

De mänskliga rättigheterna handlar om individens grundläggande behov: om att garantera friheter, skydda den enskildes integritet och tillgodose basbehov för ett dragligt liv. Förtryckta och fattiga människor har, just därför att de är maktlösa och saknar resurser, sällan möjlighet att hävda sina intressen. För dem är det särskilt viktigt att det finns internationella överenskommelser och aktörer som kan försvara dem.

Det internationella regelverket för de mänskliga rättigheterna bör därför ses som ett normativt golv och en politisk hävstång för svenskt utvecklingssamarbete. Allt demokratifrämjande arbete måste ses i relation till respekten för mänskliga rättigheter.

1.1 Demokratins institutioner och procedurer

Fria och rättvisa val

Fria och rättvisa flerpartival utgör en grundförutsättning för demokrati. Valsystemet bestämmer den politiska spelplanen. Olika valsystem kan ge olika samhällsgrupper olika förutsättningar att representeras. Systemet kan till exempel vara utformat så att minoriteter och sociala grupper i praktiken ställs utan inflytande.

Påfallande ofta har stater utan diskussion övertagit ett valsystem utifrån utan att ta hänsyn till lokala förutsättningar. En karta över valsystemen i världen ser nästan ut som en sida i en gammal atlas över de forna kolonialvärlderna.

I länder med enmansvalkretsar är indelningen i valkretsar en grannliga uppgift. Valkretsindelningen som kan påverka valdeltagandet är ofta föremål för partipolitiska meningsskiljaktigheter. En annan nyckelfråga är hur vallängden upprättas. Avgörande för människors möjlighet att rösta är i de flesta länder att de registreras som väljare. Detta i sin tur förutsätter en fungerande folkbokföring. Såväl folkbokföring som registreringsrutiner är dåligt utvecklade i de flesta utvecklingsländer, vilket naturligtvis framför allt drabbar fattiga och marginaliserade människor. En annan praktisk faktor är avståndet till vallokalen – om den ligger någon kilometer eller flera mil bort har stor betydelse för den som går till fots.

Valmyndigheterna är ofta svagt utvecklade och ibland styrda av sittande regering. Deras professionalism och integritet behöver i allmänhet förstärkas.

Själva röstningen och röstsammanräkningen är de led i valprocessen som observatörer har lättast att iaktta och dra slutsatser om men bjuder likväl på problem. Utländska valobservatörer är en dyr lösning och de kan inte täcka alla avsidat liggande vallokaler. De flesta har dessutom en begränsad tid för sitt uppdrag och har små möjligheter att fördjupa sig i bakgrunden till valet. Det är angeläget att bygga upp system för inhemsk observation och kontroll av val.

Politiska partier

Alla nutida demokratier är uppbyggda på partier, vilkas uppgift är att vara instrument för medborgarna genom vilket de kan tillsätta eller avsätta en regering, en president eller ledamöter i beslutande församlingar. Partiernas roll är också att kunna läsa av stämningar i samhället, presentera politiska alternativ och handlingsprogram och påverka opinionen. De är också rekryteringsbas för landets ledning och fora för att lösa motsättningar.

I de etablerade demokratierna har partierna i regel en ideologisk bas eller företräder åsikter och intressen hos vissa grupper i samhället. Men det förekommer på många håll i världen att partiet mer är en plattform för en person eller en dynasti.

Ett tilltagande problem i både nya och etablerade demokratier är att partier gör sig beroende av krafter utanför partiet, som får inflytande på bekostnad av medlemmarna och väljare. Frågan om hur partier finansieras är särskilt känslig. Graden av intern demokrati inom partierna och öppenhet i partiarbetet är också angelägna frågor. I Indien exempelvis har man gått så långt att ett demokratiskt val av partiledaren är ett krav för att ett parti skall få ställa upp i ett val.

Få inslag i demokratins kultur är så central för demokratin och samtidigt så grannliga som partiarbetet. I länder som kommer från en tradition av enpartistyre kan det ligga nära till hands att den som får regerings- eller presidentmakten totalt dominerar. Misstron och rent av hatet kan vara så starkt att en spirande demokrati stupar på att partierna inte kan komma till tals med varandra och komma överens om gemensamma spelregler. Partierna i många nya demokratier saknar dessutom ofta en ordentlig medlemsbas och kvinnorna lyser ofta med sin frånvaro

Många politiska partier i nya eller bräckliga demokratier är ovana och oklara över sin roll. De begår lätt misstag i fråga om sättet att finansiera partiet, ta fram partiprogram, välja företrädare och föra dialog med andra partier.

Det folkvalda parlamentet

Parlamentet är en nyckelinstitution i en demokrati. Att få till stånd ett väl

fungerande parlament som verkligen har förmåga att utöva den lagstiftande, granskande och kontrollerande makten är en lång och komplicerad process. På många håll i världen haltar demokratin därför att regering och opposition inte kan respektera varandra.

Parlamentet delges inte alltid information eller avgör för landet viktiga frågor som militärbudget eller strukturanpassningsprogram. Att det finns så få kvinnliga parlamentariker är en annan brist. Ett praktiskt hinder är att många parlament saknar ändamålsenliga arbetsformer, service för parlamentarikerna och nödvändig utrustning. Mycket av det som sker i parlamentet når aldrig ut till medborgarna. Avsaknaden av fungerande kanaler för att delge till exempel nya lagar medför problem både för förvaltningar och för medborgarna.

I fråga om hur opposition och regering umgås i en demokrati uppvisar flera nya demokratier svåra brister. Det finns många exempel på att oppositionen utestängs från normalt parlamentariskt arbete eller väljer att bojkotta det. Det förekommer att regeringen köper över medlemmar av oppositionen. I många länder med formellt flerpartisystem är det regerande partiet så dominerande att oppositionen inte har en chans att få gehör. Trots många problem gäller det att hitta element att bygga på för att skapa en fungerande parlamentarisk tradition. Det är framför allt viktigt att klargöra och stärka parlamentets konstitutionella roll. Parlamentets löpande granskning och debatt är också avgörande för demokratins innehåll.

Slutligen visar erfarenheterna på finansmaktens vikt för parlamentets ställning.

En demokratisk regeringsmakt

I flertalet utvecklingsländer är den verkställande makten mycket starkare än såväl parlamentet, med sin lagstiftande och kontrollerande makt, som domstolar och andra oberoende kontrollerande organ. Det beror bland annat på det historiska arvet från kolonialismen, från tidigare hierarkiska traditioner och från den statsdominerade utvecklingsmodell många länder följde efter självständigheten. Staten skulle vara utvecklingens motor. Regeringen har så överlägset mycket mer resurser att både parlamentet i sig och oppositionen liksom det civila samhället lätt kommer till korta. Det faktum att många fattiga länder får huvuddelen av sina statsinkomster från biståndsgivarna och inte genom egen beskattning kan också bidra till att stärka regeringens makt på bland annat parlamentets bekostnad.

Bristen på resurser gör att de demokratiskt beslutade lagarna inte kan omsättas i praktiken vilket tenderar att underminera demokratin. Höjd skattekvot och effektivare skatteuppbörd är i de flesta utvecklingsländer en förutsättning för att staten effektivt och uthålligt skall klara sina centrala uppgifter.

Existerande strukturer utgör påtagliga svårigheter för en utveckling mot pluralistisk demokrati. Exempelvis kan en i och för sig demokratiskt vald president som har en mycket långtgående makt bli en osäker grund för en demokratisk utveckling. Att få till stånd blanserade motkrafter och en inbyggd kontroll är viktiga inslag. Ovan har diskuterats vikten av ett väl fungerande parlament, nedan tas rättsväsendets viktiga roll upp. Krav på dokumentation och offentlighet kan regleras. Det finns möjligheter att bygga in kontroll av fristående revisionsorgan och ombudsmän och möjligheter för allmänheten att överklaga beslut. I grunden handlar det om att skapa en kultur inom statsmaktens alla förgreningar som är präglad av att staten är allmänhetens tjänare, inte tvärtom.

Rättsväsende

Ett oberoende, väl fungerande rättsväsende där alla medborgare behandlas lika

inför lagen utgör ett väsentligt inslag i en demokrati. Brister i rättsväsendet har alltmer kommit att framstå som ett avgörande hinder för länders utveckling. Den rättsliga omvandlingen har visat sig vara en komplicerad process, bland annat därför att det kräver förändringar i attityder, som tar tid. Det kanske inte förvånar att det är på det sättet i syd men också i öst skiftar framstegen. Till exempel visar en EU-studie som granskat graden av demokrati i nio länder i Central- och Östeuropa, att en fungerande rättsstat är det kriterium som är sämst uppfyllt.

Ett väl fungerande rättsväsende präglas av rättssäkerhet och förtroende för de rättsvärdande myndigheterna. Ett rättsväsende kan inte ha dessa egenskaper med mindre det har en välutbildad och integer juristkår och att alla dess delar – lagstiftning, institutioner, rättshjälp, juristutbildning, infrastruktur – håller en godtagbar standard. Legitimitet är ett nyckelord. Om den politiska eliten står över lagen, om staten inte förmår ingripa med sanktioner mot brott, ser genom fingrarna med korruption eller om bara de välbeställda har råd att ta rättsväsendet i anspråk, förlorar rättsväsendet sin legitimitet.

Ett rättsväsende som inte klarar av att skydda sitt lands medborgare mot övergrepp kan bidra till att konflikter i samhället utvecklas till väpnat våld. Exempelvis konstaterade sanningskommissionen i El Salvador att rättsväsendets oförmåga att stävja dödskvadronernas framfart i landet var en starkt bidragande orsak till att samhällskonflikter ledde till inbördeskrig. I en del länder medverkar delar av rättsväsendet aktivt i kränkningar av människors rättigheter. Polisier torterar för att få fram bevis, domstolar dömer människor ohörda och fängelser är fulla med människor som aldrig fått sin sak prövad.

1.1 Det civila samhällets roll och förutsättningar

Det civila samhället har blivit beteckningen för när människor organiserar sig i samhället och agerar i utrymmet mellan stat och individ. Det kan bestå av allt från fackföreningar, kvinnogrupper, religiösa samfund, miljögrupper, kvarterskommittéer, fotbollslag och teatergrupper till fria media och fria akademier. Det kan omfatta både demokratiska och icke-demokratiska krafter.

Ett aktivt och starkt demokratiskt civilt samhälle kan spela en avgörande roll i demokratiseringsprocesser. Organisationer som fungerar utifrån demokratiska principer blir bärare och förmedlare av demokratiska förhållningssätt. Många bidrar till folkbildningen och skolar i ledarskap och allmänna uppdrag. Det civila samhället har en uppgift att granska statsmakten och försvara den enskilde vilket ibland skapar ett motsatsförhållande till regeringen. Ytterligare en fackla som kan stärka misstron mellan de enskilda organisationerna och regeringen är konkurrens om biståndsmedel.

Organisationer fungerar som språkrör eller kanal för olika gruppers intressen och engagemang. På så sätt kan det civila samhället föra en dialog med myndigheter och bidra till att marginaliserade grupper kommer till tals. Verksamhet som syftar till att påverka folkvalda beslutsfattare kan dock om den inte bygger på representativitet och legitimitet underminera demokratin. En sådan risk finns med den snabbt växande lobbyverksamheten på internationell, regional och nationell nivå. På lokal nivå är snarare vänskapskorruption en riskfaktor.

I utvecklingsländerna har under de senaste femton till tjugo åren vuxit fram många enskilda organisationer som är inriktade på social välfärd, miljö eller mänskliga rättigheter vid sidan av tidigare fackföreningar, religiösa församlingar, yrkessammanslutningar och lokala gemenskaper. Detta är i grunden en mycket

positiv utveckling som leder till öppnare mer demokratiska samhällen. Denna flora av enskilda organisationer har framför allt operativa verksamheter. Färre har politiska ambitioner. Vissa organisationer har mer en karaktär av mindre företag, saknar egentlig medlemsbas och har ofta svag demokratisk relevans. Andra är före detta biståndsprojekt som omvandlats till lokala organisationer. Gemensamt för dem är att de är beroende av extern, oftast utländsk, finansiering och därför riskerar bli givarberoende. Bristen på representativitet kan bli ett demokratiskt problem.

I några länder, särskilt i Afrika, är det tydligt att många kvinnor valt att organisera sig i enskilda organisationer som arbetar i mer informella strukturer där de kan få större gehör. Kvinnoorganisationerna och deras nätverk har vuxit sig starka vilket inte minst demonstrerades vid FN:s kvinnokonferens i Peking. Antalet organisationer som är direkt inriktade på att främja demokrati eller mänskliga rättigheter har ökat och de har blivit mer professionella. Fortfarande är samarbetet dåligt utvecklat mellan organisationer på praktisk gräsrotsnivå och de som arbetar på nationell nivå med policyfrågor och opinionsbildning. Och det råder oftast vattentäta skott mellan organisationer med olika ämnesinriktning. För att fördjupa demokratin bör staten finna former för att underlätta och stimulera de demokratiska krafterna i det civila samhället, framför allt genom stödjande lagstiftning och en konstruktiv attityd. Staten försvarar åsikt-, mötes- och föreningsfriheten och måste vara öppen för dialog och visa respekt för organisationernas oberoende i förhållande till staten. Omvänt måste organisationerna respektera demokratin och de folkvalda. Det är en viktig uppgift för givarna att bidra till att skapa förutsättningar för dialog mellan parterna och respekt för de olika rollerna.

Det är genom stöd till representativa och trovärdiga organisationer i det civila samhället biståndsgivare kan arbeta för demokrati och mänskliga rättigheter i länder där diktatur och förtryck råder. Exempel inte minst från Sydafrika och Centralamerika visar att de organisationer som är representativa och har trovärdighet på sikt har haft framgång i att på fredlig väg verka för genomgripande politiska förändringar.

1.1 Fria och oberoende media

All makt behöver granskas för att politiker och andra makthavare skall kunna hållas ansvariga för sin verksamhet. Fria och oberoende media har en mycket viktig funktion i att genom granskning och ifrågasättande bidra till att förbättra offentliga verksamheters öppenhet, legitimitet och ansvar. Medier som fungerar oberoende och en journalistkår – bestående av både kvinnor och män – som arbetar professionellt med goda ämneskunskaper och etisk medvetenhet kan ge betydande bidrag till stöd för demokratiskt styrelseskick och samhällsliv.

Ett tillåtande av öppenhet i samhället föregår ofta en demokratisk utveckling och ger en miljö av sökande och debatt som de demokratiska krafterna kan frodas i. Journalister måste kunna arbeta kritiskt och uppsökande i samhället utan att riskera repressalier för en politiskt misshaglig rapportering. I många länder har medierna svårt att fullgöra sin granskande roll. Svårigheterna finns på flera plan. En del är juridiska. Landets författning måste garantera en fri opinionsbildning. Journalister måste ha rätt och möjlighet att ta del av information; inte sällan är denna rättighet beskuren formellt och i praktiken. Medierna måste kunna räkna med att polisen lever upp till lagens bokstav.

I samhällen med utbredd analfabetism är också utbudet av media beskuret – det tryckta ordet når bara en del av medborgarna. Desto viktigare är då radio, som har en i relativt god täckning av landet, och TV, som människor kan följa på kaféer och samlingslokaler även då de själva inte har råd med en TV-apparat. Men de viktigaste utmaningarna för demokratin på mediaområdet är andra än dem som hör samman med hårdvaran.

I praktiken är möjligheterna för oppositionen att föra ut sina budskap i etermedia ofta beskurna. Också i många demokratier är det regeringen som styr vad som får utrymme i radio och TV. I sämsta fall används radion för hetspropaganda som i fallet Rwanda. Respekt för pluralism i fråga om åsikter behöver generellt sett stärkas. Den förhärskande stereotypa bilden av kvinnor och könsroller behöver brytas. Det är också en fråga om resurser, särskilt TV är ett dyrt medium och ofta privatägt. Kommersiella intressen styr. Bildmediernas utbredning särskilt i städerna bidrar till en personifiering av politiken men också till att politikerna kommer in i folkets vardag.

Journalister i många utsatta demokratier behöver bli mer professionella.

Utbildning för journalister har brister eller är obefintlig på många håll.

Journalistkåren i sköra demokratier är ofta för svag och osäker för att kunna bidra till en samhällsutveckling i demokratisk riktning. Den som är van vid att bara förmedla beslut av det härskande partiet eller godkända nyheter, måste ställa om sig och bli mer medveten om sin roll. Till detta är förebilder, uppmuntran och stöd utifrån oftast nödvändiga.

1 Utveckling av demokratin i världen

1.1 Framsteg för demokratin

Under 1980- och 1990-talen har demokratin gjort markanta framsteg i utvecklingsländerna liksom i Central- och Östeuropa. Antalet demokratier har fördubblats. En övervägande del av världens befolkning lever i demokratier. Demokrati som ett värde och mål har fått en bred uppslutning. Även auktoritära regimer hävdar numera ofta att demokrati är något att sträva efter och vill ofta framställa sitt innehav av makten som en parentes innan demokrati återinförs. Demokrati är på väg att bli en globalt accepterad norm. Detta är det avgörande nya i demokratins landskap under 1990-talet.

Under det kalla kriget fick demokrati ofta stå tillbaka för säkerhetspolitiken.

USA och de tidigare kolonialmakterna, liksom Sovjetunionen, stödde diktaturer och militärregimer. Stater hänvisade till sin suveränitet när anklagelser riktades mot dem för att inte vara demokratiska eller för övergrepp mot de mänskliga rättigheterna. Det var alltså svårt att internationellt hävda demokratiska värderingar när styrelseskicket allmänt ansågs vara en intern angelägenhet.

Redan mot slutet av det kalla kriget märktes växande rörelser och kamp för mer demokrati. Under 1980-talet började militärjuntor och enpartistater på många håll falla till förmån för system med flera partier och större respekt för mänskliga fri- och rättigheter. Sovjetimperiets fall skyndade på utvecklingen men var inte ensam upphov till den demokratiseringsvåg som svept över världen. Demokrati har en egen inhemsk dynamik. Brist på legitimitet hos regimen, brutalitet och förtryck, en inkompetent skött ekonomi, korruption och folkligt missnöje med dåliga eller stadigt försämrade levnadsförhållanden bidrog.

I många av de nya stater som uppstod under 1950- och 1960-talet hade

regeringarna en stark folklig förankring när de trädde till. Med tiden eroderades legitimiteten av ekonomisk och politisk stagnation. Människorna krävde ekonomisk och politisk förnyelse. En ny generation växte upp utan egen erfarenhet av frigörelsekampen.

Bilden av demokratin har också skuggor. Ungefär två miljarder människor lever ännu i stater som inte är demokratier. Även i demokratier präglas det dagliga livet, särskilt för fattiga, fortfarande ofta av maktlöshet och förtryck. Att begreppet demokrati är positivt värdeladdat medför att auktoritära regimer gärna vill ge sig sken av demokratisk legitimitet. Flerpartival kan ytligt te sig demokratiska men ha som främsta syfte att legitimera elitens intressen. Ofta hyser också människor överdrivna förhoppningar om vad demokrati kan åstadkomma. Över en natt skall jobben bli fler och hälsovården bättre. Människor kan tappa tålamodet och vända demokratin ryggen. Ett offentligt ansvarstagande, en vilja och förmåga att föra en politik som gynnar folkflertalet på det ekonomiska och sociala områdena är inte bara uttrycket för en reell folkvilja utan också direkt länkad till demokratin långsiktiga hållbarhet.

1.1 Regioner och länder

Asien

Under den gångna tio åren har flertalet asiatiska länder uppnått snabba ekonomiska och sociala framsteg, även om läget nu för några länder ter sig betydligt dystrare. Nya demokratier har vuxit fram, exempelvis Filippinerna, Republiken Korea och Thailand. Den demokratiska utvecklingen släpar samtidigt efter, särskilt i Sydost- och Ostasien. Nästan alla länder i Syd- och Östasien leds nu av demokratiskt valda regeringar. Indien och Sri Lanka har i stort sett förblivit demokratiska sedan självständigheten för 50 år sedan trots interna konflikter. Utdragna interna konflikter med politiska, religiösa och etniska inslag hör till bilden i flera asiatiska länder.

I en rad länder har dock auktoritära regimer behållit makten. I Asien finns också det mest öppna motståndet mot demokrati som idé och praktik, som uttrycks i begreppet "asiatiska värden", att stabilitet och statsledd utveckling främjar framsteg och därför är att föredra framför västerländsk individualistisk pluralism. Asiatiska demokratirörelser vänder sig ofta med kraft mot dessa tankar.

I flera länder vidgas människors personliga och ekonomiska frihet, även om grundläggande mänskliga rättigheter som yttrande- och organisationsfrihet inte erkänns. Så har i betydande grad skett i Kina sedan reformerna inleddes i slutet av 1970-talet och i Vietnam sedan 1986. Kina, Laos och Vietnam styrs fortfarande av ledare vilka värnar om kommunistpartiets centrala roll och avvisar den pluralistiska demokratin idé, men innebörden börjar urholkas. I Kina kombineras en fast strävan efter bevarad makt för partiet med öppningar, till exempel relativt fria val på bynivå, i insikten om att jättelandet inte längre enbart kan styras centralt. I Burma har utfallet av ett demokratisk val negligerats av militärjuntan som vägrar ta upp en genuin dialog med landets demokratiska krafter. I Kambodja synes efter demokratiska val läget vara allt mer osäkert och oroande. I Indonesien står en mer än trettioårig auktoritär regim inför sin värsta kris någonsin.

Även i demokratier med fria val kontrollerar ofta eliter det politiska livet. Det dynastiska inslaget är särskilt markant i Syd- och Östasien. Få partier i Asien är fast grundade på genomtänkta ideologier eller väl fungerande medlemsdemokrati.

Det tar tid att påverka så väl etablerade strukturer som de asiatiska. Fria nationella val kan komma långt före en demokratisk kultur. På den lokala nivån dröjer sig hierarkiska strukturer kvar längre än de gör nationellt. Inte minst tydligt är detta i Sydasiens, där demokrati länge setts som normalt, men där det dagliga livet ofta är mycket långt från demokrati. Indiens erfarenheter visar att demokratisering tar tid. Kerala var en gång den del av Indien som var mest ojämlig i social mening, men är nu den delstat som kommit längst inte minst när det gäller läskunnighet och främjande av kvinnans ställning. Skillnaderna i demokratisk utveckling mellan de olika länderna i Sydasiens beror kanske mindre på utgångsläget vid självständigheten 1947 än om de lyckats upprätthålla en obruten demokratiseringsprocess.

Nästan alla länder i Asien har gradvis genomfört djupgående ekonomiska reformer. De sociala framstegen har varit snabba, särskilt i Ost- och Sydostasien. Flertalet fattiga finns dock fortfarande i Asien. Allt fler regeringar uppmärksammar att den kvardröjande fattigdomen är det största hotet mot samhällenas stabilitet. Den finns främst på landsbygden och tenderar att allt mer koncentreras till traditionellt utsatta grupper. Ojämligheten ökar, mest påtagligt i Kina och Thailand. Den pågående krisen kommer att göra många arbetslösa och därigenom hota samhällsgemenskapen.

Bristerna i gott styrelseskick är stora, oavsett om länderna är demokratier eller ej. Den offentliga förvaltningen är ofta tungrodd, ineffektiv och korrumpad. Det är svårt för den enskilde medborgaren att få insyn. Brister i rättsväsendet i form av bland annat otillräcklig lagstiftning, dåligt utbildade jurister och ofrihet gentemot den politiska makten påverkar både den enskilde individens rätt och ekonomins framsteg. Flera asiatiska länder ingår i den grupp länder i världen där korrruptionen är som mest utbredd. Dagens ekonomiska kris har satt fingret på de asiatiska ländernas ömma punkt, sammanblandningen mellan stat och näringsliv, som undergräver statens förmåga att främja en balanserad ekonomisk utveckling. Press och andra media, en förutsättning för fri opinionsbildning och kontroll av politiska makthavare, arbetar i flera länder under stora begränsningar.

Bilden av utvecklingen av det civila samhället och situationen för de enskilda organisationerna skiftar. I många länder blommar en rik flora av enskilda organisationer. Även i vissa auktoritärt styrda länder finns betydande utrymme för mänskliga rättighetsorganisationer att verka, som i Indonesien. Många asiatiska länder, och särskilt de med kommunistisk idétradition, präglas dock av misstro mot enskilda organisationer och omgärdar dem med begränsningar. Informationsteknologin ökar dock tillgången på impulser och idéer utifrån, även om regimerna försöker övervaka och kontrollera informationsflödet.

De senaste tio åren visar flera exempel i Asien på hur kraven på att få göra sin röst hörd ökat, då utvecklingen skapat en välutbildad medelklass, aktiva och välorganiserade fackföreningar och andra folkliga rörelser. I flera länder har denna kamp lett till framgångsrik demokratisering. Den aktuella ekonomiska krisen kan komma att påskynda viktiga ekonomiska och politiska reformer med stora effekter för demokratin. Krisen kan dock också leda till allvarliga samhällsomstörtningar och maktövertagande, särskilt på kort sikt. Det förefaller som om den ekonomiska krisen utsatt auktoritära regimer, och då främst Indonesien, för större svårigheter än länder som Thailand och Sydkorea som under krisförloppet lyckats genomföra demokratiska maktskiftet.

Afrika söder om Sahara

Från slutet av 1980-talet har en våg av demokratisering svept över Afrika. Det kalla krigets slut och mångårig social och ekonomisk tillbakagång ledde, med starkt stöd från givarsamfundet, till öppna krav på demokrati. Fram till 1997 hade 38 av de 48 staterna i Afrika söder om Sahara organiserat förhållandevis fria val. Av alla afrikanska stater med enpartisystem eller militärstyre 1990, hade tre fjärdedelar hållit allmänna val i någon form några år senare. Denna demokrativåg kulminerade i apartheidsystemets fall och installerandet av Nelson Mandela som Sydafrikas förste president vald i demokratiska val. I flera länder har man sökt göra upp med det förflutna. Sannings- och försoningskommissionen i Sydafrika är det mest uppmärksammade försöket att nå klarhet i vad som hänt och sluta fred med det förflutna.

De senaste åren har nyanserat det tidiga 1990-talets överdrivna optimism, som ersatts av en mer realistisk syn och av en insikt om att demokratisering är en process som med nödvändighet måste få ta sin tid. En snabb takt i en sådan process är inte enbart av godo, vilket också visat sig i Afrika. I några länder spårade processen ur med katastrofer som följd, exempelvis i Angola och Burundi, där valen 1992 respektive 1993 följdes av inbördeskrig och massakrer, då förlorarna inte godtog valutgången. På andra håll släppte regimer endast motvilligt kontrollen över det politiska livet. Etniskt eller religiöst färgade identiteter används av politiska grupperingar för att underblåsa motsättningar. I somliga länder har folkgrupper utsatts för våld i form av väpnade konflikter och förföljelse, med folkmordet i Rwanda som det mest tragiska exemplet. I andra hotar sociala och ekonomiska problem att bidra till återfall i auktoritära mönster. En svag ekonomisk bas för statsapparaten påverkar demokratins innehåll och försvagar regeringarnas legitimitet. Legitimiteten urholkas även av bristande kompetens och korruption.

Likafullt står det klart att det är de positiva inslagen som dominerar i den mångfacetterade bild som dagens Afrika uppvisar. Fler länder än någonsin kan idag betraktas som demokratiska. Ökad öppenhet och en starkare respekt för de mänskliga rättigheterna i takt med demokratiseringens framsteg har lett till större politisk frihet och möjligheter till samhällsengagemang för miljoner människor i Afrika. Även för massmedia och det civila samhället präglas utvecklingen de senaste åren av större öppenhet och ökad rörelsefrihet. Detta gäller mycket tydligt flertalet länder i södra och östra Afrika. I flertalet länder lever olika etniska grupper i fred med varandra.

Under senare år har det afrikanska civila samhället genomgått stora förändringar. Nya organisationer har vuxit fram och tillsammans med kyrkorna haft en viktig roll i demokratiseringsprocessen. Demokratiseringen måste på sikt bäras fram av ett brett folkligt stöd. Om endast en urban elit kämpar för politiska reformer finns knappast tillräcklig grund för en fördjupning av processen.

Den politiska reformprocessen har medfört ökad anslutning till de internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Nästan alla stater har ratificerat den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter, som övervakas av den afrikanska enhetsorganisationen, OAU, och dess kommission för mänskliga rättigheter. Det har främjat uppkomsten av regionala och nationella mänskliga rättighetsorganisationer. Systemet är svagt, men det är betydelsefullt att OAU beslutat inrätta en permanent domstol för att pröva staters efterlevnad av stadgan.

Skyddet för de mänskliga rättigheterna brister dock i praktiken. Regeringsmotståndare hålls fängslade utan att få sin sak prövad i domstol. Rapporter om tortyr är vanliga. I flera länder visar domstolarna prov på integritet, men brist på resurser leder ändå till långa arrest- och häktningstider. Afrika präglas inför millennieskiftet av spänningar mellan nygrundade demokratiska institutioner på många håll och auktoritära tendenser. Viktiga steg mot ökad demokrati har tagits i många afrikanska stater under senare år. Utvecklingen i Östafrikas länder framstår som hoppfulla exempel. I Tanzania har fria val hållits. I Uganda blir det politiska livet allt öppnare trots förbudet mot aktiva partier. I Kenya är det civila samhället mycket starkt och aktivt och det nyligen hållna valet var friare än det föregående. Samhällena är öppna för en betydligt fränare debatt än tidigare. En mer nyanserad debatt om demokratins förutsättningar äger rum. Det har dock visat sig svårt att finna en konstruktiv oppositionsroll och än svårare att hitta former som tillgodoser minoriteters intressen. Den politiska kulturen domineras ännu av hierarki och starka ledare. I afrikanska traditioner finns positiva utgångspunkter i form av starka principer om maktodelning och samförstånd. De nya demokratiska institutionerna är dock unga och bräckliga. Demokratien måste spridas till alla nivåer i samhället. Minskad fattigdom och orättvisa skulle bidra till en konsolidering och fortsättning av de demokratiska landvinningarna som gjordes i Afrika under början av 1990-talet. I den samtidigt med denna skrivelse till riksdagen överlämnade skrivelsen om en förnyad svensk Afrikapolitik (1997/98:122) analyseras läget i Afrika söder om Sahara mer ingående.

Latinamerika

Demokratins framväxt i Latinamerika har varit genomgripande under det senaste två decennierna. Militärregimer och diktaturer har lämnat plats åt folkvalda civila regeringar i så gott som hela världsdelen. Under den senaste tioårsperioden har alla länder, med undantag av Kuba, haft flera på varandra följande demokratiska val. Som regel har partier i regeringsställning lämnat över makten till oppositionspartier vid förlust. Risken för en återgång till diktatur måste bedömas som liten. Sedan 1980 har bara en vald president, Aristide i Haiti, störtats, vilket ledde till en av USA ledd operation med FN-mandat hösten 1994 för att återinsätta honom. Flera övergrepp mot grundläggande demokratiska spelregler har dock förekommit.

Bland de synbara förbättringarna sedan demokratins införande kan nämnas att media blivit allt friare och mer aktiva samt att det politiska livet på lokal och regional nivå vitaliserats. Ursprungsbefolkningen och etniska minoriteter har också kommit att inta en mer framträdande roll i det politiska livet. Folkrörelser och andra civila sammanslutningar har tillkämpat sig en politisk roll i många länder.

Framstegen har dock varit ojämna. Demokratiska värderingar är inte ordentligt rotade mer än i ett fåtal länder. Viktiga demokratiska institutioner som domstolar och lagstiftande församlingar är svaga i många länder på grund av bristande resurser och fungerar knappt i vissa. Presidenternas dominerande ställning bidrar till denna obalans tillsammans med den politisering av statsförvaltningen som tar sig uttryck i att nästan alla tjänstemän byts ut då nya presidenter tillträder. De flesta latinamerikanska länder har inte utnyttjat beskattning som ett medel för att få till stånd bättre fördelad välfärd. Partier och fackföreningar har försvagats och

är på många håll i djup kris. Brott mot mänskliga rättigheter har minskat i omfattning, men flera länder uppvisar fortfarande allvarliga brister. Strafflöshet, det vill säga att ansvariga inte ställs till svars för övergrepp, är alltfjämt mer regel än undantag i regionen. Militären är nu formellt underordnad den civila makten, men har kvar många av sina politiska och ekonomiska privilegier.

Återgången till demokratiskt styre har också åtföljts av en alarmerande ökning av kriminalitet och våld, ofta knutet till narkotikahandeln. Det ökade våldet i form av kidnappningar och mord har lett till att den individuella säkerheten blivit en allt viktigare politisk fråga i regionen. Alla större städer är idag mycket farligare än för bara några år sedan och inga tecken tyder på att våldet kommer att minska. Korruptionen är fortfarande omfattande, även om den nu är erkänd som ett problem som måste bekämpas. Allt detta har medfört att medborgarna i många länder associerar demokratin med tilltagande korruption och försämrad säkerhet. Alla länder har genomgått omfattande ekonomiska förändringar. Ekonomin har liberaliserats och statens roll i ekonomin minskat. Betoningen ligger nu på konkurrenskraftiga företag, friare marknader, export samt bibehållen makroekonomisk balans. Regeringarnas politik koncentreras, oavsett politisk tillhörighet, därför på budgetunderskott, utgiftsminskningar och strukturreformer. Störst har framgången varit när det gäller att få kontroll över inflationen, under lång tid ett gissel i Latinamerika.

De politiska och ekonomiska framstegen hotas av den utbredda fattigdomen och den extrema ojämlikheten. Stora sociala och ekonomiska skillnader försvårar nationell samhörighet och fredlig samlevnad, vilket i sin tur kan leda till sviktande förtroende för de demokratiska regeringarna. Det finns redan tecken på ett ökat misstroende mot politiker och demokratiska institutioner, bland annat minskat valdeltagande och ökad likgiltighet inför demokratin. Framgångsrika åtgärder för att höja de fattigas levnadsstandard och minska de sociala orättvisorna är avgörande för en stabil demokratisk och ekonomisk utveckling.

Mellanöstern och Nordafrika

Mellanöstern och Nordafrika är den region i världen där demokratin kanske gjort minst framsteg under 1980- och 1990-talen. Regionen är instabil och många länder i konflikt med varandra. Flera regimer hotas kanske ännu mer av inre faktorer som olösta konflikter, ojämn resursfördelning, vattenbrist, svag ekonomisk utveckling och snabb befolkningstillväxt. Men regionen är mycket skiftande och i vissa länder har betydande framsteg gjorts.

Flertalet länder kännetecknas av odemokratiska styrelseskick och outvecklade civila samhällen. Stora brister föreligger vad avser mänskliga rättigheter. I många av länderna respekteras till exempel inte rätten till liv och kroppslig integritet eller yttrandefrihet. Kvinnans rättigheter är också svagt respekterade. Minoriteter utsätts i vissa länder för förtryck. Länderna har dock i de flesta fall anslutit sig till de centrala internationella konventionerna på mänskliga rättighetsområdet, men flertalet har gjort reservationer innebärande att konventionen endast kommer att tillämpas i den utsträckning den inte anses strida mot koranen.

Islam kan väl förenas med respekt för mänskliga rättigheter. Deltagande, ansvar, pluralism och rättvisa ingår i regionens traditioner. Hindren handlar mer om arv från ett auktoritärt och feodalt samhälle och om dagens repressiva regimer. I vissa länder finns folkvalda parlament, som dock ofta är tämligen maktlösa. Valresultat har ofta manipulerats. I vissa länder har demokratiska institutioner

öppnats av regimen för att söka föra in radikala oppositionselement i politikens huvudfåra. De algeriska erfarenheterna vid valet 1991 då islamisterna syntes gå mot seger, förefaller emellertid ha gjort många av regionens ledare mer skeptiska till demokrati. Dessa djupgående konflikter mellan regimerna och stora delar av folket gör att utsikterna för demokratisering i flertalet fall är dystra. Det har då mindre betydelse om regimerna baseras på traditionella eller sekulära grundvalar.

Gapet mellan befolkningen och de styrande upplevs av många vara för stort för att överbryggas på fredlig väg. Här ligger grundorsaken till extremism av olika slag, som tar sig uttryck i fundamentalism och övergrepp. Det är bland de arbetslösa och marginaliserade som islamistiska organisationer får många av sina anhängare. Politisk islam har många skepnader och utvecklas ständigt. Det pågår en livlig diskussion om tolkning av koranen och om islam i den moderna världen, bland annat om religionens roll i samhället samt hur en stat skall styras. Ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning och gott styrelseskick kan bidra till att de politiska systemen i länderna kommer ur den återvändsgränd många av dem befinner sig i.

Central- och Östeuropa

I Central- och Östeuropa har sedan 1989 demokratin slagit igenom, även i länder med svaga demokratiska traditioner. Nästan alla länder i Central- och Östeuropa har demokratiskt valda parlament och statschefer, flerpartiväsen och någon form av lokal demokrati. De har också överlag anslutit sig till FN:s rättighetskonventioner. Många av länderna är medlemmar av Europarådet och har ratificerat den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Demokratins kultur har stärkts, exempelvis avseende fri information via media, maktavandandes respekt för lagar och domstolar och ansvarighet inför väljare. Rättsväsendet är dock överlag svagt.

Själva valproceduren behöver förbättras i vissa länder. Det civila samhället är fortfarande outvecklat. Avståndet mellan väljare och valda är stort, vilket delvis är ett arv från den kommunistiska tiden. Till denna bild hör också de starka ekonomiska krafter som utövar inflytande med mer eller mindre lagliga medel. Mot dessa står dock strävan mot medlemskap i eller nära samverkan med EU. Ett annat problemområde gäller det demokratiska inflytande och de rättigheter, som bör tillkomma minoriteter. Problemen har olika dimensioner och historisk bakgrund. Stora folkgrupper som under den sovjetiska ockupationen förflyttades till framför allt Lettland och Estland är fortsatt statslösa. Folk som efter Sovjetunionens upplösning har fått möjlighet att återvända till sina gamla hemländer har motsvarande problem. Stora delar av forna Jugoslavien präglas ännu av följderna av den etniska resningen. Människor hindras fortfarande från att återvända till sina hemorter i Bosnien-Hercegovina och Kroatien.

Det är viktigt att den demokratiska processen fortsätter att utvecklas.

Befolkningen har under omvandlingen av ekonomierna utsatts för helt nya förutsättningar som ibland lett till svåra umbäranden. Både inkomstklyftor och fattigdom har ökat betydligt sedan omvandlingen inleddes. Risk finns för bakslag i reform- och demokratiseringsprocesserna om breda medborgargrupper upplever att centralmakten inte lyssnar på dem och att de trots, eller till följd av, reformerna fått det sämre. Valsedelns kan då komma att utnyttjas till att rösta fram populistiska partier eller till att stödja någon "stark man". Partiväsendet i Central- och Östeuropa är ännu instabilt och outvecklat. Partierna är ofta mer uppbyggda

kring makt och positioner än ideologi och visioner, mer kring enskilda personer än medlemsengagemang.

Inte minst viktig är den lokala nivån, de delar av den offentliga sektorn som människor i första hand kommer i kontakt med. Av avgörande betydelse för utveckling av en framgångsrik lokal demokrati är decentralisering som delegering av beslutanderätt och tillgång till finansiella resurser.

Olika organiserade krafter spelade en viktig roll i frihetsprocessen. Deras förmåga att mobilisera folk har mattats sedan många av de politiska målen uppnåtts. Folkrörelser och enskilda organisationer har dock fortsatt betydelsefulla uppgifter. Förhållandena i Vitryssland, där läget för demokrati och mänskliga rättigheter ligger markant efter andra länder i Central- och Östeuropa, visar vilken central roll civilsamhället spelar för att hålla demokratiska värden levande.

För länderna i Central- och Östeuropa är närheten till och samarbetet med de demokratiska grannländerna av stor betydelse. Sverige spelar en framträdande roll med ett omfattande stöd till främjande av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Ett allt mer utvidgat, formellt och informellt, grannlandssamarbete knyter in de nyblivna demokratierna i många skilda nätverk. Ett viktigt arbete sker inom ramen för Östersjöstaternas råd.

1 Demokrati för alla – möjligheter och hinder

1.1 Den enskildes rätt

Varje människa lever i en privat sfär och en samhällelig. Den enskilda människans individuella frihet och aktionsutrymme skiftar från kultur till kultur och från tid till tid. Synen på var den privata sfären slutar och övergår i en gemensam och samhällelig ser också olika ut. Om den moderna västvärlden försvarat individens utveckling och plats så har många andra kulturer, särskilt i Afrika och Asien, hävdat släktens och kollektivets. Vi behöver därför bättre kunskap om de sociala och kulturella sammanhang som styr människors beteenden för att kunna stärka demokratiska processer.

Mänskliga rättigheter är individuella, knutna till den enskilde. Många av de mänskliga friheterna handlar just om varje människas rätt till ett livsrum och om att balansera statens makt i förhållande till individen. Andra rättigheter handlar om att få ta del i den samhälleliga gemenskapen och dess resurser, för att kunna leva ett fullgott liv. Här får man skilja mellan mänskliga rättigheter och demokrati. Mänskliga rättigheter har alla, men den demokratiska rätten att delta i samhälleliga beslut är i allmänhet knuten till medborgarskapet i ett visst land. Det är dock demokratier som värnar de mänskliga rättigheterna.

Att vara fattig innebär ofta maktlöshet. Maktlöshet och brist på resurser är två sidor av samma mynt. När människor förnekas tillgång till det politiska systemet så kan de inte artikulera sina rättigheter, behov och prioriteringar. Och när människor förnekas tillgång till produktiva resurser, kan de inte tillfredsställa sina behov. Grupper som diskrimineras eller vars mänskliga rättigheter kränks förnekas tillgång till både det politiska systemet och till produktiva resurser. Den fattige riskerar att bli hunsad och stå rättslös mot våld och bedrägeri. Fattigdom betyder också ofta ekonomiskt och socialt beroende av dem som har det bättre ställt. I samhällen med feodala maktförhållanden förväntas ofta den fattige rösta som jordägaren, husbonden eller arbetsgivaren. Några kanske får betalt för att

lägga en viss röst, andra hotas till att avstå. Detta speglar hur beslut brukar fattas i byn eller stadsdelen. Som fattig får man betala ett högt pris för integritet. Fattiga är dåligt representerade i beslutande församlingar. Det krävs resurser för att bilda partier och ställa upp i val. I praktiken kan det således bli svårt för den fattige att utöva sina rättigheter, valen blir inte rättvisande och förtroendet för demokratin undermineras.

I utvecklingsländerna finns många människor med funktionshinder. De tillhör dem som ofta är uteslutna från politiken och har svårt att delta på jämlika villkor. De är ofta undandömda, utsatta för övergrepp och blir inte lyssnade till. Olika handikapp kan leda till skilda problem.

En grundläggande förutsättning för att utöva medborgarskap och delta i samhälleliga beslut är att man förstår problemen, har tillgång till information och själv kan bilda sig en uppfattning. För detta fordras i sin tur kunskap och förmåga, helst att man kan läsa och skriva. Folkbildningen, både primärundervisning och vuxenutbildning, har här en viktig uppgift att fylla. Vidare krävs självkänsla, att man tycker att man är någon och har rätt att vara med. Ett viktigt element i all demokratisering är därför att bidra till att bygga upp människors identitet och självförtroende så att de kan hävda sin rätt. Identiteter bestäms i stor utsträckning av egna och andras nedärvda föreställningar. Att påverka sådana synsätt tar tid, kanske generationer.

1.1 Marginalisering och polarisering – hur stora klyftor tål demokratin?

Orättvisor och fattigdom kan leda till politisk instabilitet, social oro, flyktingströmmar och annan migration. Demokratisering kan främja social utveckling och förbättrad livskvalitet men också komma till korta när det gäller fattigdom. Det finns flera exempel på länder med demokratiskt styrelseskick som inte klarat av att utrota fattigdomen, minska materiella orättvisor, förgöra rasism eller respektera minoriteter. Men fattigdomen är mindre utbredd, mindre extrem och bättre känd i demokratiskt styrda länder. Risker att svälta ihjäl är mindre.

De senaste årtiondens minskning av fattigdomen i världen saknar motstycke i historien. Det ger nya gynnsamma förutsättningar för demokratisering. Samtidigt lever fortfarande över en miljard kvinnor, män och barn i utsäglig fattigdom. Vi lever i en tid av differentiering och polarisering. Gapet mellan fattiga och rika ökar mellan länder och inom många samhällen. Maktklyftorna blir större. Bristen på jämlikhet är ett hinder för såväl tillväxt som för social och demokratisk utveckling. Stora klyftor mellan olika sociala grupper – klasser, kaster – eller etniska grupper leder till missnöje och spänningar. Också ökande skillnader mellan landsbygds- och stadsbefolkning, mellan olika regioner i samma land eller mellan gamla och unga inverkar negativt på politisk stabilitet och social utveckling. Polarisering mellan grupper bidrar till att tilliten och förståelsen för andra minskar. Oförsonlighet och rädsla följer i spåren. Demokrati kan visserligen hjälpa till att överbrygga skillnader, men omvänt kan stora klyftor omöjliggöra en demokratisk utveckling. Det är därför nödvändigt att motarbeta stora ekonomiska och sociala klyftor. I detta arbete har fackföreningar en nyckelroll. Fackföreningarna har ofta också varit en central kraft i kampen för demokrati, både genom att trygga en demokratisk kultur och genom att ge styrka och förankring åt demokratiseringsprocesser.

Vi lever också i en tid av migration. Miljoner människor lämnar sina hemländer i hopp om ett bättre liv. Majoriteten av dem befinner sig i utvecklingsländerna,

och rör sig från landsbygden in mot städerna. Marken räcker inte till och lönearbete saknas. Rätten att äga eller bruka mark och andra naturresurser är en mycket konkret manifestation av maktrelationerna mellan människor i ett samhälle. I många länder har stater nationaliserat eller privatiserat mark och ignorerat traditionella system. Några av de viktigaste frågorna för landsbygdsbefolkningen handlar om statens roll i frågor som rör markanvändning och möjligheten för grupper och individer att påverka dem. Men den fattiga befolkningen på landsbygden har oftast ytterst begränsade möjligheter att utöva något inflytande, även i demokratier. Att det generellt är yngre människor och i första hand män och de mer välutbildade som flyttar från landsbygden får också konsekvenser för utbildningsnivå och deltagande i det politiska livet på landsbygden och bidrar till att öka klyftan mellan stad och land. Utbildningsinsatser på landsbygden blir därmed ett viktigt instrument både för att minska klyftor och främja en demokratiseringsprocess. Människors ökade rörlighet kan minska motivationen och förutsättningarna för deltagande i politiskt liv. De demokratiska institutionerna måste utformas så att de fångar upp också de som lever på flyttande fot.

Med den explosionsartade urbaniseringen och bristen på lönearbete och inkomstmöjligheter ökar också fattigdomen i staden. Problem med otrygghet, brott och våld aktualiseras. Fattigdomen i kåkstäder och illegala bostättningar kontrasterar starkt mot de rikas bostadskvarter. Fattigdom, arbetslöshet och brist på framtidstro kan undergräva lojaliteten med samhället och respekten för politiken. Det finns risk att en ny medelklass värnar om sina privilegier och bygger murar för att stänga ute de fattiga förstädernas människor. Den lokala demokratin kan föra människor samman. Ungdomar i urbana områden blir lätt utlämnade till att söka sig till andra gemenskaper som fundamentalistiska rörelser och kriminella gäng. Mansdominerade kulturer och andra sociala förtryckande mönster får näring. I länder med mycket vapen och droger i omlopp eller utbredd maffia, blir följderna särskilt allvarliga. Ungas vilja och kraft kan lättare vändas till något positivt i samhällen där demokratiska rörelser och partier kan ge röst åt människors frustration. Det ställer krav på det civila samhällets organisationer och media.

De sociala förändringarna sker utomordentligt snabbt. Traditionella strukturer och institutioner försvagas, livsmönster och familjeband bryts, vilket kan leda till social vilsenhet och oklara livsregler. Men den sociala förändringen har också positiva sidor. När auktoritära och hierarkiska strukturer bryter samman frigörs krafter som tidigare undertryckts. Människor kan forma nya livsstilar och de som traditionellt befunnit sig lägst i rang kan få röst och möjlighet att delta i samhällslivet som de tidigare varit utestängda från.

Många söker sig bort på grund av miljökatastrofer och svält. Åter andra flyr undan väpnade konflikter eller förföljelse. 1997 fanns mer än 13 miljoner flyktingar i världen. Antalet flyktingar har minskat under senare år medan internflyktingarna har blivit fler. Den övervägande delen av dessa flyktingar är kvinnor och barn som flyr inom och mellan utvecklingsländer, där resurserna redan är knappa. Med flykten försvinner oftast möjligheterna att delta i ett politiskt liv. En flykting har mycket liten möjlighet att påverka de politiska beslut, som har betydelse för den dagliga existensen eller möjligheterna att återvända hem.

En grundläggande faktor bakom såväl ekonomisk som demokratisk utveckling är s.k. socialt kapital i form av en väl fungerande social struktur, präglad av samhörighet, tillit och öppenhet. Begreppet hänför sig till den bredare idén att förmågan till goda sociala relationer är en resurs. Socialt kapital handlar om relationer, nätverk och formella och informella institutioner som sammanbinder individer och hjälper dem att åstadkomma något. Alla dessa band och aktiviteter mellan människor bestämmer den miljö – positivt och negativt – det civila samhället, marknaden och staten verkar i och är en förutsättning för konstruktiva relationer dem emellan.

Det här är stora framtidsfrågor som har avgörande bäring på demokratins utveckling och en levande respekt för mänskliga rättigheter.

1.1 Minoriteters rättigheter och mångkulturell demokrati

I samhällen med förtryck, ekonomisk och social orättvisa finns en grogrund för diskriminering av etniskt identifierade grupper. Etniska minoriteter – eller majoriteter i vissa länder – tillhör ofta de mest fattiga och sårbara grupperna.

Under senare år har etnisk identitet lyfts fram som orsak till olika våldsamma konflikter. Men etnisk identitet undergräver i sig inte stabilitet. När auktoritära regimer kollapsade i Central- och Östeuropa liksom i ett antal utvecklingsländer, låg fältet fritt för maktkamper mellan rivaliserande intressen som underblåste potentiella konflikter mellan olika etniska grupper. Ett annat skäl till fragmenteringen i många länder är att människor ibland vänt sig från nationalstaten in mot den egna gruppen i sina ansträngningar att sörja för sig själva. Provinsen, stammen eller den religiösa tillhörigheten har fått ökad betydelse då staten efter år av ekonomisk kris och vanstyre undergrävt möjligheterna att sörja för sina medborgare.

Etnisk identitet behöver inte vara splittrande utan kan vara nationellt enande. När människor känner sig fria att uttrycka sin egen kultur, tala sitt eget språk och utöva sin egen religion, är det mera sannolikt att de också utvecklar en identitet som medborgare i ett land och en känsla av att de delar gemensamma mål med resten av samhället. När minoriteter, etniska grupper och urbefolkningar tillerkänns samma rättigheter som landets övriga befolkning – som utbildning, media och rättegångar på sitt eget språk – har demokratin en större chans att förstärkas. För detta krävs konstitutionella garantier och en uppföljande lagstiftning som faktiskt tillämpas.

En FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ger särskilt skydd och stöd åt diskriminerade grupper. Två tredjedelar av världens länder har anslutit sig till den. Förutom att betona att alla människor, oavsett ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, har lika rätt att åtnjuta alla mänskliga rättigheter talar den uttryckligen om positiv diskriminering och bekämpning av fördomar som kan leda till rasdiskriminering.

I samhällen med etniskt heterogen befolkning kan det ta tid att etablera en stabil demokrati. Förtryckta minoritetsintressen kommer upp till ytan i demokratiseringsprocesser med nya krav på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Vare sig det gäller mark, språk, kultur eller religion, reser etniska konflikter komplexa frågor som gäller statens suveränitet och territoriella integritet, lokal autonomi och social och ekonomisk rättvisa. Flera länder som Sydafrika, Etiopien, Ryssland och Guatemala försöker att inom ramen för sin politiska omvandling finna former för en mångkulturell och multietnisk nation,

där lokala variationer tillåts, till exempel vad gäller officiella språk.

1.1 Kvinnors inflytande och medverkan

Världen styrs fortfarande i huvudsak av män. Kvinnor förtrycks i många länder. Kvinnor är genomgående underrepresenterade i beslutande församlingar, internationellt, nationellt och lokalt. De deltar ofta inte heller i beslut som rör den egna familjen och det egna livet. Kvinnors lika deltagande i beslutsfattande är en fråga om social rättvisa men också en förutsättning för ett demokratiskt samhälle.

Eftersom kvinnors och mäns erfarenheter, möjligheter och roller i alla samhällen är olika är det viktigt att både kvinnor och män deltar i besluten så att frågorna belyses från olika håll och politiken blir relevant för alla.

Lokalt engagerar sig kvinnor oftare i informella gemenskaper och kring konkreta syften medan män dominerar i formella strukturer som byrå och partier. I den nationella politiken, är kvinnor genomgående underrepresenterade i politiska församlingar. Nio av tio parlamentariker i världen är män. Bland världens ministrar är bara en av tjugo kvinna. Kvinnor behöver få bättre möjligheter att organisera sig, exempelvis i fackföreningar. Det finns många exempel på att kvinnor och män lyfter upp olika problem och har olika lösningar. Det reser frågan om de politiska strukturernas representativitet och leder fram till att kvinnors deltagande måste stärkas på alla nivåer, från engagemang på lokal nivå till ökad medverkan i ledarskiktet.

Kvinnors underordnade ställning upprätthålls i många delar av världen genom diskriminerande rättssystem och med hänvisning till religion, tradition, och kultur. Diskriminering och övergrepp mot flickor och kvinnor tar sig olika uttryck under livsrytmen. Ett av de mest extrema uttrycken för detta är att flickor väljs bort genom könssselektiva aborter. Könstympning, barnåktenskap och könsrelaterat våld är andra övergrepp. Kvinnor dominerar också bland världens fattiga och att vara både kvinna och fattig innebär ofta att vara diskriminerad i dubbel bemärkelse.

I FN:s konvention mot all slags diskriminering av kvinnor åtar sig länder att lagstifta mot diskriminering av kvinnor. Konventionen har föranlett fler och mer vittgående reservationer än någon annan rättighetskonvention. I många fall går reservationerna stick i stäv mot syftet med konventionen. Länder som tillämpar Shari'alogstiftning har exempelvis reserverat sig mot själva förpliktelsen att avskaffa diskriminering. Huvudpoängen med konventionen är att man skall integrera de mänskliga rättigheterna i nationell lagstiftning och tillämpa dem. Den handlingsplan som antogs vid FN:s kvinnokonferens i Peking 1995 syftar till att eliminera alla hinder för kvinnors fulla deltagande i beslutsfattande processer i hemmen och i det offentliga livet, vad gäller ekonomiska, sociala, kulturella och politiska frågor – utgångspunkten är att kvinnor och män måste dela på ansvaret i hem och på arbetsplatser liksom i beslutande fora, på nationell och internationell nivå.

1.1 Barns rätt och unga medborgare

I de flesta utvecklingsländer är mer än hälften av befolkningen under arton år. Barn, särskilt flickor, har sällan inflytande över frågor som styr deras liv. De har inte rösträtt och knappast något att säga till om i familjen, skolan eller arbetet. Tvärtom förväntas barn i många kulturer helt underordna sig vuxna. Många barn särskilt från fattigare familjer blir utnyttjade, slagna och lämnade utan vård och omsorg. Med fattigdom, migration och upplösning av familjeband får allt fler barn

försörja sig själva, många försörjer även syskon och föräldrar. Flickor tvingas ofta dra det tyngsta lasset. Barnarbete kan bidra till att marginalisering och utanförskap fortsätter från generation till generation.

Fler barn än någonsin tidigare går i dag i skola, men skolan är ofta en auktoritär miljö särskilt för fattigare barn. Så även om barn lär sig läsa och skriva så får de föga känsla för demokratiska spelregler och självförtroendet undergrävs. Skolan kan spela en viktig roll. Det är angeläget att fortsatt satsa på skolan och pedagogik som uppmuntrar till eget kritiskt tänkande, aktivt deltagande och ansvar för sitt lärande.

Brist på arbete lämnar ungdomar utan en plats i samhället och med svag motivation för att delta i eller ansvara för samhällsutvecklingen. Att de ibland ses som överflödiga i samhället demonstreras genom de dödsskjutningar av barn som förekommit i flera latinamerikanska storstäder. Våldet kryper in i barns vardag. Det är bråk hemma, i kvarteret, på väg till skolan.

Överallt finns våldet och därmed rädslan. Barn drabbas hårt av krig och konflikt. Senare tiders konflikter har framför allt drabbat civilbefolkningen och utsatt barn för ohyggliga upplevelser och alla slags övergrepp. Barnen tappar lätt tilltro till vuxna och till möjligheten att lösa konflikter med demokratiska och fredliga medel.

Barndomen är den period i livet då människan är både som mest utlämnad och som mest formbar. Barn och unga behöver därför särskilt skydd och stöd från samhället. Med FN:s konvention om barnets rättigheter har det internationella samfundet velat tillförsäkra barn och unga upp till 18 år ett sådant särskilt stöd. Alla stater utom USA och Somalia har anslutit sig till konventionen som ställer krav på samhället att lyssna och ta hänsyn till barns åsikter i alla frågor som berör dem. Det slås fast att varje barn skall ha rätt till inflytande över sitt liv i takt med sin mognad. Vidare understryks barnets rätt att bli födelseregistrerat, att få tillgång till information och ha egna åsikter. Konventionen ställer nya krav på regeringen, myndigheterna, sjukvården, skolan och familjen. Det återstår dock mycket arbete innan den vision om ett barnvänligt samhälle som konventionen ger uttryck för kan bli verklighet.

1.1 Demokrati och ekonomisk utveckling

Det finns inget enkelt och entydigt samband mellan ekonomiskt och politiskt system och inte heller mellan de faktiska resultaten i form av ekonomisk tillväxt och demokratisering. Erfarenheterna visar dock att öppna och fungerande marknadsekonomier, som bidrar till en social och hållbar utveckling, i längden förutsätter öppna och demokratiska system.

En positiv ekonomisk utveckling skapar naturligtvis bättre förutsättningar för demokratisering än stagnation eller tillbakagång. Men även om ekonomisk utveckling under en tid kan ge sittande icke-demokratiska regeringar stöd, leder marknadsekonomiers utveckling till allt starkare krav på öppenhet, pluralistiska styrformer, rättighetskydd och i förlängningen demokrati.

Auktoritära system kan upprätthålla hög tillväxt under relativt långa perioder. Men erfarenheterna tyder på att sådan tillväxt ofta inte är långsiktigt hållbar och att den riskerar att vändas i kraftig ekonomisk nedgång. De verkliga ekonomiska katastroffallen finns i länder med auktoritära regimer.

I länder med en auktoritär regim berikar makthavarna ofta sig själva och ger förmåner till grupper som stödjer den egna maktpositionen. När det saknas

demokratisk kontroll, kan resursslöseriet och vanstyret gå långt. Å andra sidan kan en auktoritär regim skapa ett visst mått av stabilitet. När detta kombineras med en medveten satsning på ekonomisk utveckling, kan det skapa förtroende både hos inhemskt och utländskt kapital och därmed medverka till ekonomisk tillväxt. En sådan tillväxt är emellertid sårbar, på grund av bristen på öppenhet och deltagande från breda befolkningsgrupper. Globaliseringen och det internationella kapitalrörelsernas ökade roll förstärker denna sårbarhet. Det förekommer ekonomiskt slöseri och korruption även i demokratiska regimer, men utrymmet för det begränsas av det politiska systemet. Det demokratiska systemets svaghet ur ekonomiskt perspektiv är att det kan vara svårt att skapa nödvändig stabilitet, förutsägbarhet och långsiktighet i den ekonomiska politiken. Dels för att en regering strävar efter att bli omvald, dels för att regeringsinnehavet kan växla och leda till omslag i den ekonomiska politiken. Utmaningen för länder som nyligen demokratiserats är att skapa en politisk kultur som främjar långsiktighet.

Djupgående ekonomiska reformer har genomförts i de flesta utvecklingsländer under 1980- och 1990-talen. Det råder inget tvivel om att de skapat bättre förutsättningar för ekonomisk tillväxt, genom makroekonomisk stabilitet, liberalisering och institutionsutveckling. Ofta var den direkta orsaken till ett reformprogram att det ställdes som villkor för lån från Internationella valutafonden och Världsbanken. Men nästan alltid var den bakomliggande orsaken att den utvecklingsmodell som länderna hade följt sedan 1960-talet hade misslyckats och att regimerna var utsatta för ett inre tryck.

De ekonomiska reformprogrammen har under senare år ofta genomförts parallellt med politiska reformer och demokratisering. På kort sikt kan det göra det svårare att genomföra nödvändiga men impopulära åtgärder. På längre sikt är det däremot en fördel eftersom det tvingar fram demokratisk förankring och genuint inhemskt "ägande" av den ekonomiska reformprocessen.

Ekonomisk liberalisering och marknadsekonomi innebär decentralisering av det ekonomiska beslutsfattandet och ökad valfrihet för producenter och konsumenter. Ett öppet ekonomiskt system är en nödvändig förutsättning för verklig demokratisering. Existensen av en livskraftig privat sektor är nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Vilken roll den privata sektorn spelar i en demokratiseringsprocess beror dock i stor utsträckning på marknadernas funktionssätt. I en ekonomi där den privata sektorn är koncentrerad till ett litet antal storföretag och marknaderna karaktäriseras av monopol eller oligopol, skapas ofta nära kontakter mellan det politiska systemet och de ledande företagen. Ofta förekommer då också omfattande korruption på hög nivå. Ökad konkurrens i ett sådant system kan verka demokratifrämjande och bryta ned osunda maktmonopol. Internationella regelverk, som leder till ökad konkurrens, till exempel inom Världshandelsorganisationen, WTO, eller regionala avtal kan därför ha stor betydelse även i ett demokratiperspektiv genom att öppna upp ekonomier för konkurrens utifrån och skapa förutsättningar för ökad inhemsk konkurrens.

Risken är emellertid stor i många samhällen att nyligen liberaliserade marknader tas över och domineras av nya ekonomiska maktcentra och att situationen för många fattiga och marginaliserade inte nämnvärt förbättras.

Den sociala marknadsekonomi är den hållbara länken mellan politisk

omvandling mot demokrati och ekonomisk omvandling mot marknadsekonomi. Valet står mellan att låta en social marknadsekonomi ta form eller att se en korrumpierad marknadsekonomi undergräva social rättvisa och sammanhållning.

1.1 Globaliseringens effekter på demokratiutvecklingen

Globalisering har kommit att beteckna en rad ekonomiska, politiska och sociala företeelser som breder ut sig över nationsgränserna och som bidrar till integration av länder och människor. Frågan här är hur de påverkar förutsättningarna för demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Ett sådant fenomen är att många frågor av lokal och nationell karaktär som arbetslöshet, kriminalitet eller vattenanvändning måste ses i ett övernationellt sammanhang och lösas gemensamt med andra. Det ställer länder inför kravet att samverka med andra länder och stater att lämna ifrån sig makt till organ på internationell och regional nivå.

Globaliseringen innebär att människors syn på världen förändras. Människor kommer i tätare kontakt med varandra och utbytet intensifieras. Människor får bättre förutsättningar att påverka samhällsbesluten genom att informationen, inte minst genom den nya teknologin, blir mer lättillgänglig och att det finns större möjligheter att mötas och organisera sig i nya former. Man kan tala om en globalisering underifrån. Enskilda grupper och organisationer, formerar sig i globala nätverk för att svara mot den nya utvecklingen.

Demokratin är knuten till nationalstaten. Om nationsgränserna nu får mindre praktisk betydelse och nationalstatens politiska styrförmåga utmanas, ställs den inför legitimitetsproblem och medborgarnas förtroende för systemet sviktar. Samtidigt ställer integrationen i omvärlden än större krav på den nationella samhällsomvandlingen. Det väcker frågan om nationalstatens framtid som bärande politisk och administrativ enhet.

Ett alltmer komplext nationellt och internationellt system av olika besluts- och styrformer håller på att utvecklas. En ny form av regionalisering har vuxit fram som ett sätt för de enskilda staterna att hantera följderna av globaliseringen. Det gäller inte bara ekonomiska och handelspolitiska frågor utan hela den flora av frågor som kräver lösningar eller samarbete över gränserna. Regionalisering börjar bli en strategi för säkerhet och utveckling. De nya regionerna intar en öppen hållning mot omvärlden och den fria marknaden. Men de demokratiska institutionerna är svaga. Frågor om representativitet och legitimitet aktualiseras när mellanstatligt arbete alltmer får inslag av överstatlighet. Att förlänga det demokratiska beslutsfattandet bortom nationalstaten blir en utmaning för framtiden.

Vi är på väg in i ett nytt skede för internationellt umgänge som ställer nya och ökade krav på de internationella organen framför allt FN-systemet. En allt intensivare diskussion förs om gemensamma värden och normsystem, om en framväxande global etik. Till en del kan man se det ökande intresset för de mänskliga rättigheterna bland regeringar och organisationer som en effekt av detta.

1.1 Decentralisering – en möjlighet för demokratin

I takt med att statens åtaganden i många utvecklingsländer växt, har en decentralisering av den politiska makten och uppbyggnaden av lokal förvaltning och service aktualiserats. Decentralisering kan, men behöver inte, stärka demokratin. I många länder har statens övertagande av uppgifter som vattenförsörjning, utbildning och hälsovård avhändert ansvaret från lokala krafter, i

sämsta fall med resultat att inget tak läggs på skolan, ingen pump underhålls och sjukstugan används till sädesupplag. Decentralisering kan innebära att människor kommer närmare besluten, vilket ger även fattiga människor möjlighet till större inflytande. Särskilt kvinnor får bättre möjlighet att påverka. Besluten blir bättre förankrade, mer demokratiska och bidrar därmed till en demokratisk kultur. Fler beslut fattas av dem som berörs och faktiskt känner till förhållandena.

Skall en sådan decentralisering bli effektiv krävs att både centralmakten och den lokala styrningen fungerar. Centralmakten måste följa upp vad som sker i periferin och försäkra sig om att den lokala förvaltningen har tillräckliga resurser att genomföra avsedd politik. Det finns annars risk att all makt hamnar i händerna på lokala eliter. Lokala intressen måste beaktas centralt.

I samband med strukturanpassningsprogram har ibland decentraliseringsåtgärder genomförts av regeringar som inte kunnat förankra dem politiskt. Det är då lätt att centralmakten förlorar överblick och får svårt att utjämna och kompensera för lokala eller regionala skillnader. Det kan försvåras av att biståndsgivare helt kan dominera vad gäller resurstillflödet till en region eller ett distrikt.

En annan fråga är sedan vilka resurser som står till buds för att förverkliga besluten. Centralmakten måste se till att det finns tillräckliga resurser för en nationell miniminivå, men en mobilisering av lokala resurser är förmodligen en förutsättning för effektiv lokal demokrati.

1.1 Gott styrelseskick eller maktmissbruk

I dag står många utvecklingsländer inför långtgående strukturella förändringar för att anpassa statsapparaten till utvecklingen mot marknadsekonomi och demokrati. För att med begränsade resurser klara denna omställning, måste staten koncentrera sig på centrala funktioner: upprätthålla lag och ordning, bevara ekonomisk balans, tillhandahålla grundläggande infrastruktur, lagstiftning och social service. Staten har även en betydelsefull roll som nationsbyggare och normskapare i samspel med det civila samhället, näringslivet och de enskilda människorna och skall samtidigt bidra till den demokratiska miljö som behövs för effektiva media och ett aktivt organisationsliv. Staten behöver vara handlingskraftig och legitim för att kunna föra dialog med olika grupper i samhället och för att kunna arbeta fram och genomföra politiska lösningar.

En demokratisk stat och dess förvaltningen, bör präglas av en demokratisk kultur och av rättstatens värderingar. Statens kapacitet är ofta mycket begränsad i utvecklingsländerna. I många fall har staten tidigare tagit på sig uppgifter långt utöver sin förmåga. De statliga institutionerna har blivit överbelastade och förvaltningen har varit ineffektiv. Tilltron till vad staten kan åstadkomma har minskat och man kan tala om en kris för staten i många länder.

Ett tydligt tecken på denna kris är korruptionen, som tar sig många uttryck: alltifrån miljonerna till presidentens utländska bankkonto till cigarettpaketet till polismannen. De bygger alla på möjligheten att obestraftat eller med liten risk för upptäckt utnyttja makt. I många länder är de offentliganställdas löner så låga, att det är omöjligt att upprätthålla en för lokala förhållanden anständig levnadsnivå vilket bäddar för att den enskilde tjänstemannen, domaren eller läraren söker sko sig. Det har tillsammans med gamla traditioner bidragit till en kultur inom det politiska systemet och statsapparaten som godtar korruption som blir svår att utrota, särskilt som kontrollen är svag.

Korruption bidrar till oförutsägbarhet och osäkerhet i ekonomi och samhällsliv,

vilket främjar kortsiktighet. Järntrianglar mellan företag, politiker och tjänstemän sammansvetsade av korruption och svågerpolitik, försvårar reformer och rationella politiska beslut. Korruptionen bidrar särskilt till att undergräva statens möjligheter att bekämpa illegala verksamheter, som narkotikahandel och är ett symptom på illa fungerande strukturer. Särskilt flagrant brukar den vara inom ordningsmakten, vilket undergräver rättsstaten och ofta förvärrar övergrepp mot de mänskliga rättigheterna.

Korruption bidrar inte bara till ineffektivitet utan undergräver statens och det politiska systemets legitimitet och ökar gapet mellan styrande och styrda. Det folkliga missnöjet med korrumperade makthavare kan bidra till maktskiften, men militära maktövertaganden har också ägt rum med hänvisning till att valda makthavare varit korrumperade. Korruptionen tar ofta fart vid regimskiften, då kontrollmekanismerna är försvagade.

Detta förutsätter vad som i utvecklingsdebatten betecknas med begreppet gott styrelseskick, som alltmer framhålls som en förutsättning för hållbar utveckling. Gott styrelseskick handlar om statens sätt att utöva sin politiska, ekonomiska och administrativa makt. Såväl institutioner som processer bör vara byggda på rättsstatens principer och präglas av ansvarighet, öppenhet och integritet samt vara effektiva.

Korruption och andra former av missbruk är demokratins gissel som måste angripas på många plan och tas i beaktande inom alla samhällsområden.

Viktigast är att bidra till öppenhet i de offentliga institutionerna och den enskildes möjlighet att hävda sin rätt. Om de makthavande utsätts för ingående granskning, om tilltänkta offer för krav på mutor protesterar och om misstanke om maktmissbruk får följderna för karriären, är sannolikheten för korruption mindre. Demokrati och ett starkt, självständigt civilt samhälle är således en förutsättning för korruptionsbekämpning.

1.1 Parallella maktstrukturer

För demokratins livkraft är det viktigt att den verkställande makten är underkastad de folkvaldas kontroll. Det gäller särskilt militär och polis. I många länder har militären varit en stat i staten med stor, ibland dominerande politisk och ekonomisk makt. Parlament och medborgare har som bäst haft begränsad insyn. Militären kan då ofta genomdriva höga anslag på bekostnad av andra behov, dessutom har de ibland byggt upp egna inkomstbringande verksamheter.

Under demokratisering krävs därför att militärens roll klargörs och att den bringas under demokratisk kontroll. De väpnade styrkornas mandat bör tydligt framgå av konstitution eller annan lagstiftning, nämligen att deras främsta uppgift är att skydda och tjäna folket. Det behövs en av parlamentet fastslagen politik och mekanismer för kontroll och maktbalans. I det nya Sydafrika har man inrättat ett sådant civilt kontrollorgan. Det handlar också om att stärka förvarsministeriets, det vill säga statens, roll gentemot de väpnade styrkorna. Det kan också handla om en långsiktig strävan för professionalisering och avpolitisering av officerskåren.

I många nya demokratier, särskilt de som vuxit fram ur inbördeskrig, är det dock svårt för en folkvald regering att bryta ner gamla maktstrukturer. Det är inte ovanligt med starka kopplingar och familjeband mellan militär, privat sektor och rättsväsende. Det är inte minst tydligt i Latinamerika. Militären har sett som sin roll att skydda de besuttnas intressen, samtidigt som rättsväsendet skyddar

militären från att ställas till svars för övergrepp. I detta mönster finns ibland också kopplingar till maffia och brottslighet, inte minst droghandeln. Kriminella syndikat och maffialiknande organisationer har lättare att få fotfäste i omvälvande skeden. Särskilt efter långa inbördeskrig uppstår i övergången till fred ofta ett maktvakuum då väpnade styrkor skall demobiliseras och polis övergå till civilt arbete. Med mycket vapen i omlopp och många arbetslösa hemförlovade soldater finns en grogrund för kriminalitet, gängbildning och maffia. En organiserad och utbredd kriminalitet undergräver statens möjlighet att upprätthålla lag och ordning.

1.1 Att hantera konflikter

I en demokrati är politiska, sociala och ekonomiska konflikter synliggjorda, inte undertryckta som i en diktatur. En av huvudpoängerna med ett demokratiskt styrelseskick är just att hantera motsättningar i institutionaliserade former. Därför är demokratisering ett sätt att lösa väpnade konflikter. Dock kan demokratiseringsprocesser föra upp konflikter till ytan, som, om de inte behandlas varsamt, kan övergå i våld. Demokratisering är också viktig på längre sikt eftersom demokratiska stater tenderar att söka säkerhet i samarbete och bidrar därigenom till internationell säkerhet och stabilitet.

Det kan dock ta tid att stärka viljan och benägenheten hos människor att slita tvister genom fredliga medel. Delvis handlar det om attityder om hur människor förhåller sig till våld. Respekten för rättsstaten, parlamentets sätt att arbeta och umgängesformerna mellan regering och opposition hör också hit, liksom en oväldig förvaltning. På marknaden har parterna sitt ansvar för att sköta intressekonflikterna enligt överenskomna spelregler. I skolan kan arbetsformerna likaså ge modeller för hur det går att ta itu med motsättningar och spänningar. Den svenska lagstiftningen mot barnaga är ett exempel på en institutionell åtgärd för att lösa konflikter utan våld också i hemmet. Lagen demonstrerar hur lagstiftning på sikt kan påverka attityder.

I strävandena att bilägga väpnade konflikter har under senare år ibland val förekommit som ett element i de fredsöverenskommelser som syftar till att leda till en fredlig, demokratisk samhällsutveckling. Val markerar att en väpnad konflikt har nått sin slutpunkt och kan samtidigt, under förutsättning att valet är väl förberett och organiserat, vara ett viktigt avstamp i strävandena att driva samhällsutvecklingen vidare i demokratisk riktning. Att snabbt genomföra ett val för att bilägga en väpnad konflikt är dock inget självändamål. Valet måste uppfattas som en del i en mer omfattande politisk process som syftar till att befästa en fredsöverenskommelse och garantera framtida fredliga lösningar av konflikter. För att ett val skall kunna bli ett verkningsfullt instrument i en sådan process krävs att det civila samhället ges tillfälle att hämta sig och organisera sig. Även ofullkomliga val kan bidra till uppbyggnaden av nya demokratiska institutioner. Dock riskerar alltför tidigt genomförda och illa förberedda val att inte få någon bestående effekt när det gäller att säkra freden. De val som genomfördes i Angola och Kambodja, där stridigheter bröt ut en förhållandevis kort tid efter genomförda val, är exempel på det.

Klart är att militära insatser från det internationella samfundets sida inte räcker för att bereda mark för en framtida demokratisk utveckling i samhällen som plågats av väpnade konflikter. Militära fredsbevarande insatser måste kompletteras och samordnas med uthålligt och samlat stöd till själva

demokratiprocessen.

En viktig aspekt av demokrati som ett medel för att lösa konflikter handlar om majoritetens förhållande till minoriteter. Det gäller att förebygga ett majoritetens tyranni. En anledning till väpnat våld i många samhällen är att grupper i landet ser sig utestängda från möjligheter till en fredlig påverkan av beslut och politiska skeenden. Särskilt i språkligt, religiöst och kulturellt heterogena samhällen är det viktigt att slå vakt om det politiska utrymmet för minoriteter.

1 Viktiga aktörer och givare

1.1 En trevande början för 1990-talets demokratibistånd

Uppsvinget för demokratin från mitten av 1980-talet och framåt ändrade förutsättningarna för ett internationellt stöd. Alla de betydande aktörerna på den internationella scenen för utvecklingssamarbete började anslå mer resurser åt att främja en demokratisk samhällsutveckling. Till en början präglades mycket av vad som gjordes av improvisation för att snabbt möta de nya oförutsedda behoven. Det rörde sig mycket om observation av val i länder som på nytt eller för första gången skulle genomföra flerpartival.

Insatserna var kortsiktiga, ibland var framförhållningen bara några månader.

Observatörer flög in ett par veckor före ett val och reste hem dagarna efter det att resultatet var klart. Tiden efter och till nästa val stod de nya demokratierna så gott som utan stöd i den svåra uppgiften att bygga demokrati. På den internationella planet fanns ingen mekanism för att utveckla ett institutionellt minne. Som en konsekvens uppfanns hjulet under stor möda om och om igen.

Många bilaterala givare ville i skedet efter det första fria valet ge stöd till den fortsatta demokratiseringen, men eftersom frågorna var nya var kunskapen och kompetensen svag. Utan någon riktig erfarenhet om hur demokratisering går till föll det sig naturligt för givarna att utgå från institutionerna i etablerade demokratier. Tendensen blev att exportera "färdiga" institutioner, exempelvis en kopia av det egna parlamentet, utan att diskutera anpassningar till den lokala situationen. Resultaten blev därefter. Många givare har nu lärt sig av erfarenheterna och flera utvecklar liksom Sverige sitt arbete så att det blir slagkraftigare och mer kompetent.

De aktörer som i dag är verksamma internationellt för att främja demokrati och mänskliga rättigheter är framför allt internationella organisationer, multilaterala organ och regeringar som bedriver bistånd på området. Det är relativt få organisationer som har som huvuduppgift att främja demokratisk utveckling, men det finns naturligtvis en hel mängd organisationer som även om demokrati inte utgör deras huvudverksamhet, alltmer ägnar sig åt frågor relaterade till demokrati och mänskliga rättigheter.

1.1 Mellanstatliga organisationer

FN-systemet

FN allmänt

Inom FN-systemets utvecklingssamarbete har frågorna om att främja demokrati och mänskliga rättigheter rests relativt sent. Ett skäl är att en rad stater motsatte sig en sådan verksamhet. Det har också varit svårt att inom FN:s ram ge utvecklingsstöd åt demokratiska krafter i diktaturer. Nu står emellertid frågorna om demokrati och mänskliga rättigheter högt på FN:s utvecklingsagenda. Två processer inom FN-systemet har särskilt bidragit till detta. Till att börja med har de stora FN-konferenserna stärkt FN:s normativa roll på ett antal områden med mer eller mindre direkt anknytning till demokrati och mänskliga rättigheter. Dessutom har den inledda reformprocessen inom FN:s organisation skapat förutsättningar för att demokrati och respekt för mänskliga rättigheter förankras tvärsektoriellt i FN. Arbetet med att omorganisera och effektivisera FN:s verksamheter har tagit små steg framåt under 1990-talet och genombrottet kom egentligen förra året då generalsekreteraren presenterade sitt omfattande reformprogram. Programmet föreskriver att mänskliga rättigheter skall genomsyra hela organisationens arbete. Hur detta skall åstadkommas i praktiken diskuteras för närvarande inom olika delar av FN, framför allt hos högkommissarien för de mänskliga rättigheterna och hennes kontor i Genève.

Demokratifrågor behandlas på flera sätt och i ökad utsträckning av FN:s generalförsamling och dess tredje utskott. Sambandet mellan demokrati och mänskliga rättigheter betonas ofta. I generalförsamlingens resolutioner om fredsprocesserna i Latinamerika har demokratifrågorna givits en framträdande plats. Genom ett initiativ av ett antal nya demokratier behandlar generalförsamlingen årligen frågan om hur nya eller återupprättade demokratier skall kunna stödjas. Resolutioner antas också om betydelsen av periodiska och rättvisa val.

Säkerhetsrådet har engagerat sig till stöd för demokrati- och valprocesser i ett antal länder. Formerna har varierat från uttalanden till beslut om valövervakning. FN-sekretariatet har också bidragit operativt till genomförande av val genom FN-sekretariatets enhet för valbistånd. Flera av de val som under 1990-talet ägt rum som inslag i freds- eller övergångsprocesser har genomförts i FN:s regi.

FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna behandlas utförligare i skrivelsen om mänskliga rättigheter i utrikespolitiken (skr. 1997/98:89).

FN:s utvecklingsprogram – UNDP

Under senare år har demokratifrågorna blivit alltmer aktuella inom UNDP, FN:s utvecklingsprogram. Detta har understrukits genom UNDP:s roll som samordnare av FN:s bistånd på landnivå. I sin operativa verksamhet har UNDP alltmer inriktat sig på att stödja utvecklingen av gott styrelseskick. Programmen handlar framför allt om reformering av lagstiftning, effektivitetshöjning inom den offentliga sektorn och utveckling av rättsväsendet. Några av ambitionerna är att främja god förvaltning, rättsstatens framväxt, ökad öppenhet och ansvarstagande samt decentralisering av förvaltningsansvar. Närmare en tredjedel av UNDP:s resurser går i dag till dessa program.

Mänskliga rättigheter ägnades länge föga uppmärksamhet inom UNDP. För

närvarande pågår arbete inom organisationen för att använda de mänskliga rättigheterna som en viktig utgångspunkt för verksamheten. Det betonas att utveckling handlar om att människor får sina mänskliga rättigheter förverkligade, fattigdom om att rättigheterna förnekas. Individerna placeras i centrum för all utveckling i UNDP:s övergripande inriktning och program. Det gäller att möjliggöra för människor att leva värdiga liv där deras ekonomiska, sociala, kulturella, medborgerliga och politiska rättigheter respekteras. Med en tydlig koppling mellan mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning öppnar sig nya perspektiv för utvecklingssamarbetet.

UNDP utvecklar nu också ett närmare samarbete med FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. Hennes kontor kommer att bistå UNDP med expertis på rättighetsområdet och UNDP kommer i sin tur att stödja högkommissarien, till exempel med program för tekniskt samarbete på landnivå.

I några länder, framför allt i samband med fredsprocesserna i Centralamerika, har UNDP spelat en viktig roll för att bidra till att bygga upp demokratiska polisväsenden, fungerande rättsväsenden och ombudsmannainstitutioner. UNDP har också börjat ta ökat ansvar för koordinering av FN-organens strategi och agerande i länder som varit drabbade av konflikter och där frågorna om politisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna är särskilt angelägna.

FN:s barnfond – UNICEF

FN:s konvention om barnets rättigheter utgör numera en viktig utgångspunkt för UNICEF:s verksamhet. Ett rättighetsperspektiv skall genomsyra all verksamhet. Landprogrammen anpassas till denna inriktning. Nyligen utgav UNICEF en handbok för genomförande av barnkonventionen. UNICEF:s arbete med metoder för programmering och uppföljning med barnkonventionen som bas kan bli en intressant modell för motsvarande arbete inom andra organisationer.

UNICEF har under de senaste åren gett demokratifrågorna ökad uppmärksamhet, framför allt kvinnors deltagande men också vad gäller barns rätt att göra sin röst hörd. UNICEF ägnar också ökad uppmärksamhet åt särskilt utsatta barn vars rättigheter ständigt utsätts för grova kränkningar: barnarbete, sexuellt exploaterade barn, barn på institutioner och barn med funktionshinder.

FN:s flyktingkommissarie – UNHCR

Även FN:s flyktingkommissarie uppmärksammar alltmer frågor som rör demokratisering som att flyktingar inte får rösta i värdlandet och inte kan rösta i hemlandet. En viktig uppgift för kommissariatet är därför att ge återvändande flyktingar och internflyktingar möjlighet att delta i politiken.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter – UNHCHR

Tyngdpunkten i högkommissariens normativa arbete har förskjutits från normutveckling till uppföljning av efterlevnaden av konventionerna om de mänskliga rättigheterna. Parallellt pågår arbete med att utveckla verksamheten för rådgivande bistånd. Ett intressant samarbete med UNDP är under utveckling där kontoret kommer att bistå UNDP med expertis på rättighetsområdet. Flera fältkontor har upprättats, bland annat i Bosnien-Herzegovina, Kambodja, Rwanda och Colombia. Till deras uppgifter hör rättighetsövervakning och tekniskt samarbete, exempelvis i form av rådgivning för utveckling av fungerande och

oberoende rättsväsenden. Högkommisarien har särskilda fonder för bland annat tekniskt samarbete, stöd till tortyroffer och urbefolkningsårtondet. Sverige hör till de största bidragsgivarna till denna biståndsverksamhet liksom till fältkontoren. Högkommisariens knappa resurser och korta erfarenhet av verksamhet i fält bidrar till att det varit svårt att få till stånd en slagkraftig och effektiv verksamhet.

Internationella finansieringsinstitutioner

Stadgarna för de internationella finansieringsinstitutionerna, det vill säga främst Internationella valutafonden (IMF), Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna, tillåter inte inblandning i låntagarländernas politiska angelägenheter. Om politisk händelseutveckling har ekonomiska konsekvenser och sambandet är tydligt, är det förenligt med mandatet att ta hänsyn härtill. En omfattande diskussion har under senare år förts, framförallt inom IMF och Världsbanken, om hur man skall förhålla sig i länder där bristande öppenhet och korruption hindrar ekonomisk utveckling.

Gränsen mellan ekonomi och politik är svår att dra. Det komplexa sambandet mellan statens roll, ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning å ena sidan och de internationella finansieringsinstitutionernas mandat å den andra har lett till vissa preciseringar. De tar inte ställning för eller emot politiska system. Att betydelsen av fria val understryks i Världsbankens World Development Report 1997 har att göra med den viktiga roll medborgarnas möjlighet till kontroll av staten anses ha ur effektivitetssynpunkt.

Samtidigt genomför Världsbanken för närvarande de mest genomgripande reformerna sedan dess tillblivelse. Omorienteringen är till stor del orsakad av omvärldsförändringar som demokratisering och mer aktiva civila samhällen. Det övergripande målet för verksamheten, fattigdomsbekämpning, är nära förknippat med förverkligandet av mänskliga fri- och rättigheter.

Redan Världsbankens riktlinjer för gott styrelseskick från 1991 lyfte fram vissa nyckelområden – ansvar för det offentliga skötsel, insyn i förvaltningen, stärkande av rättsstaten och dess institutioner – som avgörande för hur framgångsrika bankens insatser kunde bli. Bankerna och Valutafonden har på senare tid dessutom ökat och formaliserat sitt engagemang i länder i uppbyggnad efter konflikter där de kan bidra till att bygga en statsförvaltning på ny grund som en förutsättning för fredlig utveckling.

Folkligt deltagande har getts allt större betoning i utvecklingsbankernas projekt. Erfarenheterna har gett anledning till en nyansering av synen på det civila samhällets roll. Detta är av central betydelse för att nå ut och en väg till ökad effektivitet, men det finns också problem och behov av att utveckla samarbetet mellan bankerna och det civila samhällets organisationer.

Ett sådant initiativ lanserades 1997. Kritiken mot bristen på förankring av strukturanpassningsprogram är utgångspunkt för ett försök till trepartssamarbete mellan Världsbanken, några låntagarregeringar och det civila samhället i dessa länder. Syftet är att låta berörda grupper komma till tals och ge sin syn på utformningen av reformerna. Problemen har visat sig vara avsevärda, men det finns på båda sidor en medvetenhet om att försöket kan komma att bli betydelsefullt för det framtida samarbetet.

En oberoende inspektionspanel i Världsbanken infördes 1993 till följd av krav utifrån på ökad öppenhet och transparens. Panelen kompletterar bankens normala procedurer när det gäller att hantera klagomål från individer och grupper som

anser sig ha blivit lidande till följd av projekt finansierade av banken, genom att banken brutit mot sina egna bestämmelser om exempelvis folkförflyttning eller miljö. Panelen har bidragit till bättre insyn och till att banken nu striktare följer sina egna bestämmelser.

Den starka demokratiseringsvågen i Latinamerika har sannolikt varit en bidragande orsak till att demokratifrågorna fått en jämförelsevis stor betydelse i den Interamerikanska utvecklingsbankens, IDB:s, verksamhet. Ett ökande antal lån kopplas numera till insatser för att modernisera staten och stärka demokratin. Som exempel kan nämnas den unika roll IDB spelar i fredsprocessen i Centralamerika, genom stöd till att stärka rättsstaten och bygga upp demokratiska institutioner. IDB försöker också stödja människornas delaktighet i utvecklingsprocessen genom att uppmana de låntagande regeringarna att kanalisera medlen via enskilda organisationer och genom att söka nya modeller för offentligt-privat partnerskap.

I den Asiatiske utvecklingsbanken talas inte lika öppet om att stödja den demokratiska utvecklingen i regionen, vilket kan ses som en återspeglning av demokratins svaga ställning i många asiatiska länder. Banken har dock antagit en policy för gott styrelseskick, vilken bland annat tar upp vikten av deltagande, insyn i förvaltningen och att bekämpa korruption. Därigenom har banken fått ett verktyg för att indirekt främja framväxten av demokratiska samhällen i regionen. Ett ökande antal uttalande från banken i samband med den senaste tidens finansiella oro i regionen har också understrukit vikten av ett politiskt ledarskap med folklig insyn och förankring.

Också i den Afrikanska utvecklingsbanken är demokratifrågorna huvudsakligen förknippade med bankens arbete för gott styrelseskick. Som villkor för utlåning på förmånliga villkor till de fattigare länderna i regionen, ställer banken krav på hur låntagarländernas förvaltning fungerar. En policy är under utarbetande.

Den Europeiska utvecklingsbanken, EBRD, har som enda internationella finansieringsinstitution ett uttryckligt politiskt mandat och skall enligt sin stadga verka i Central- och Östeuropeiska länder som har infört demokrati.

EU

Enligt Maastrichtfördraget är ett av de främsta målen för gemenskapens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik och för dess utvecklingssamarbete att utveckla och befästa demokratin, principen om rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna. Både inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och utvecklingssamarbetet står frågor om demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna högt på dagordningen.

Europaparlamentet uttalar sig ofta om brott mot de mänskliga rättigheterna och lägger varje år fram en resolution om läget i världen.

EU:s ministerråd antog 1991 en resolution om mänskliga rättigheter och demokrati i utvecklingsländerna, vilken rekommenderar en öppen och konstruktiv dialog om dessa frågor med berörda regeringar. Målet är att tydliggöra sambanden mellan utvecklingssamarbete, mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstat och gott styrelseskick för att öka samarbetets genomslag och hållbarhet. Ett formellt regelverk för gemenskapens agerande godkändes härom året av medlemsstaterna, bland annat skall en klausul om mänskliga rättigheter inkluderas i alla nya avtal med tredje land. De avtal som hittills tecknats, med undantag av Lomé-konventionen, innehåller dock mycket generella

beskrivningar av fri- och rättigheter och hänvisning till de internationella mänskliga rättighetsinstrumenten saknas.

EU följer noga utvecklingen i samarbetsländerna och begär regelbundet in rapporter om läget avseende de mänskliga rättigheterna. Den har även ögonen på vissa "krishärdar". I samband med val har EU varit särskilt aktivt, och i en del fall har man medverkat med valobservatörer.

EU kan agera på olika plan vad gäller stöd för att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Dels finns särskilda budgetposter för främjande av mänskliga rättigheter och demokrati, vilka är sammanförda till ett särskilt kapitel "Europeiskt initiativ för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter". Dels kan insatser finansieras från andra anslag på utvecklingssamarbetets område eller inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

För att skapa större enhetlighet och överskådlighet i EU:s agerande föreslås en förordning om det "Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter" som anger omfattning av och principer för gemenskapens samlade verksamhet för främjande av respekt för demokrati och mänskliga rättigheter.

I Lomé-konventionen, som reglerar EU:s samarbete med 71 länder i Afrika, Karibien och Stillahavsområdet, har en klausul om mänskliga rättigheter förts in som betonar att parterna i första hand skall söka lösningar genom dialog och att suspension skall ses som en sista utväg. När det gäller förhandlingar om det framtida samarbetet mellan EU och Lomé-länderna förbereds en ny konvention med en påtagligt förstärkt politisk dimension, där respekt för de mänskliga rättigheterna, stärkande av demokrati och rättsstaten är centrala.

I EU:s samarbete med Medelhavsländer, ingår främjandet av mänskliga rättigheter och demokrati som en viktig del. Det pågår en fortlöpande diskussion och informationsutbyte kring demokrati och mänskliga rättigheter.

EU:s förestående utvidgning spelar en avgörande roll för demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa. Europeiska rådet har uppställt kriterier för medlemskap som länderna i Central- och Östeuropa måste uppfylla, som går ut på att de skall öka stabilitet och garantera demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter.

OECD:s kommitté för biståndsfrågor

Organisationen för ekonomiskt samarbete, OECD, bedriver sitt arbete i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper varav "Development Assistance Committee" (DAC) behandlar det internationella utvecklingssamarbetet. DAC är ett av givarländernas främsta fora för erfarenhetsutbyte och fastställande av riktlinjer på biståndsområdet. Riktlinjer har tagits fram för folkligt deltagande och gott styrelseskick. Det pågår en försöksverksamhet med givarsamordning på landnivå för demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd.

International IDEA

Internationella institutet för demokrati och fria val, International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), bildades 1995 som svar på behovet att ha ett internationellt organ med demokrati som huvuduppgift. Initiativet som kom från Sverige, fick stark uppbackning från andra länder, FN och experter på området. Medlemmar i organisationen är 17 länder (Australien, Barbados, Belgien, Botswana, Kanada, Chile, Costa Rica, Danmark, Finland, Indien, Namibia, Nederländerna, Norge, Portugal, Sydafrika, Spanien och

Sverige; Schweiz deltar som observatör) och 4 internationella organisationer (Internationella journalistfederationen (IFS), Internationella pressinstitutet (IPI), Parliamentarian for Global Action (PGA) och Interamerikanska institutet för mänskliga rättigheter (IIDH)).

Institutet skiljer sig i sin struktur från både vanliga mellanstatliga organisationer och enskilda organisationer. Genom sitt medlemskap av både regeringar och organisationer är institutet ett barn av 1990-talet. Alla medlemmarna har samma rösträtt och rättigheter, oavsett om de är regeringar eller organisationer. Styrelsen består av framstående personer från hela världen. Organisationen arbetar genom allianser och nätverk. Den fasta staben är relativt liten men stöder sig på projektgrupper med internationell expertis.

Institutets övergripande uppgift är att främja och stödja utvecklingen av bärkraftiga demokratier och förbättra genomförandet av fria val. Det utvecklar regler och riktlinjer som skall kunna tjäna som internationella normer på ett område som hittills saknat internationellt accepterade instrument. Andra verksamheter är forskning, studier och publikationer av olika slag och utvecklandet av utbyte och nätverk mellan olika aktörer på demokratiområdet, till exempel mellan valmyndigheter.

Institutet stöttar också demokratiska strävanden i enskilda länder. En mycket intressant uppgift som IDEA håller på att utveckla är att i länder, tillsammans med de för demokratin viktiga aktörerna, göra en analys av demokratisituationen och föreslå konkreta åtgärder för att utveckla demokratin. Denna typ av analyser och strategier kan vara mycket värdefulla för Sverige då vi skall utveckla vårt samarbete med dessa länder.

Som värdland för institutet har Sverige fördelen att ha tillgång till ett centrum för demokrati mitt i Stockholm. Genom International IDEA och dess många nätverk har Sverige en snabb tillgång till den ledande expertisen på frågor som rör demokrati.

Regionala organisationer

Två organisationer i Europa har gjort avgörande insatser för att utveckla och konsolidera mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Europarådet har under snart 50 år byggt upp ett system av rättsligt bindande konventioner som bland annat garanterar individens rättigheter med utgångspunkt från demokratiska värderingar och ställt krav på att nya medlemsländer fullt ut skall ansluta sig till dessa. Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, arbetar med motsvarande frågor ur ett politiskt säkerhetsperspektiv. Båda organisationerna arbetar aktivt med olika former av stöd till de nya demokratierna i Europa.

Situationen i Europa pekar på vikten för demokratisering av att det finns starka regionala strukturer som kan driva på. Erfarenheterna från Europa och europeiska kriterier har ingen given legitimitet utanför kontinenten men kan ha betydelse som exempel och modell. Lärdomarna och kunskapsbankerna i Europa skulle kunna utnyttjas mer internationellt.

På den amerikanska kontinenten har den amerikanska samarbetsorganisationen OAS börjat spela en viktig roll vad gäller bland annat valobservation. Inom OAS ram finns också den interamerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna och dess kommission och domstol i Costa Rica.

I Afrika har ett regionalt system för mänskliga rättigheter vuxit fram inom ramen

för den Afrikanska enhetsorganisationen, OAU, med en afrikansk stadga för mänskliga rättigheter. Kopplat till denna finns en kommission som i december 1997 beslutade att skapa en afrikansk domstol för mänskliga rättigheter. Samväldet är en sammanslutning av stater, i alla världsdelar, som tidigare var brittiska områden. Högkvarteret ligger i London. Samväldet skickar observatörer till val och verkar för att höja professionalismen och integriteten hos valmyndigheterna i medlemsstaterna. Vid skilda tillfällen har Samväldet sökt påverka odemokratiska regeringar genom emissarier på hög nivå, så exempelvis till den tidigare apartheidregimen i Sydafrika. Samväldet har ett nätverk av prominenta personer att anlita för sådana uppdrag. Inom den engelsktalande världen är organisationen en självskrivet aktör i fråga om aktioner för demokrati.

1.1 Internationella enskilda organisationer

Utanför kretsen av mellanstatliga organ finns det en grupp internationella organisationer som på skilda sätt är väsentliga aktörer på demokratiområdet. Ett internationellt civilt samhälle är på väg att växa fram. På det internationella planet har det utvecklats nätverk, paraplyorganisationer och andra former av samordning mellan likasinnade nationella organisationer. Politiska partier av olika färg har sina internationella sammanslutningar, som Socialistinternationalen, Liberala internationalen och Demokratiska unionen, som bland annat stimulerar utbyte mellan vänpartier.

De fackliga organisationerna har också fackinternationaler som bedriver internationell opinionsbildning för de fackliga rättigheterna, stödjer facklig organisering och främjar samarbete mellan facken. De ger också – liksom arbetsgivarorganisationerna – viktiga bidrag till arbetet inom Internationella arbetsorganisationen, ILO.

Interparlamentariska Unionen, IPU, sammanslutningen av de flesta av världens parlament, samlar statistik och arbetar med frågor som är värdefulla för alla som sysslar med stöd till demokrati. IPU har exempelvis under flera år byggt upp en bas av information och antagit ett handlingsprogram rörande representation av kvinnor i parlament. Unionen har också gett ut arbeten rörande genomförandet av fria val. IPU, liksom parlamentarikerorganisationer som PGA (Parliamentarians for Global Action) och AWEPA (Association of West European Parliamentarians for Africa) inriktar alltmer av sin verksamhet på att stödja utvecklingen av demokratiska parlament.

De internationella kyrkliga sammanslutningarna Kyrkornas Världsråd, Lutherska Världsförbundet och Caritas har under flera decennier spelat en viktig roll i att främja demokrati och mänskliga rättigheter över hela världen. Organisationerna arbetar framför allt med utbildning och organisering av lokala grupper kring mänskliga rättigheter och demokrati.

Enskilda organisationer inom det internationella utvecklingssamarbetet och humanitära organisationer verkar i många fall för mänskliga rättigheter. Många betonar särskilt en utveckling som inkluderar lokala samhällen och den enskildes direkta deltagande i utvecklingsarbetet samtidigt som frågor som gott styrelseskick, demokratisering och mänskliga rättigheter alltmer integreras i deras verksamhet.

Internationellt bedriver Oxfam-organisationerna en verksamhet som särskilt prioriterar ekonomiska och sociala rättigheter. Rädda Barnenrörelsen verkar för barnets rättigheter. Därutöver finns enskilda organisationer som i huvudsak

bidrar genom rapportering och opinionsbildning. Till den gruppen hör Amnesty International, Anti-Slavery Society och Human Rights Watch. Internationella juristkommissionen arbetar framför allt med att främja utvecklingen av rättsstaten. En viktig paraplyorganisation som på olika sätt stödjer nationella och lokala organisationer från företrädesvis syd och öst att agera inför de olika övervakningsorganen i Geneve är International Service for Human Rights.

1.1 Några bilaterala givare

Biståndsmyndigheterna kanadensiska Cida, danska Danida och norska Norad, har alla antagit riktlinjer för att främja demokrati och mänskliga rättigheter som slår fast att stöd till demokratisk utveckling utgör en viktig del av utvecklingssamarbetet. Avsikten är att på alla nivåer, både bilateralt och multilateralt, söka främja mänskliga rättigheter och den demokratiska processen. Alla betonar betydelsen av gott styrelseskick, demokratisering och mänskliga rättigheter för att få till stånd en hållbar utveckling.

Det finns enighet hos dessa givare om vad som utgör grundpelarna för demokrati. Stöd till valprocesser och demokratiska institutioner inom staten ingår i de flesta givares prioriteringar. Alla givarna anser att media är en viktig aktör i demokratisering och stöder den på olika sätt. Stöd till ökat kvinnligt deltagande i demokratiska beslutsprocesser och ökad respekt för och skydd av kvinnors mänskliga rättigheter är också prioriterat.

Även om mänskliga rättigheter generellt betraktas som universella, anser alla givarna att man i praktiken måste använda sig av kontextuella analyser och strategier. Som exempel kan nämnas att den amerikanska biståndsmyndigheten, USAID, har tagit fram demokrati-kriterier som fungerar som en checklista, men biståndsprogram utvecklas sedan med hänsyn till varje lands specifika situation. Konsultation av lokal expertis, fältrepresentation liksom nära samarbete mellan givarmyndighet, utrikesdepartement och ambassader rekommenderas. Vikten av att bygga upp en lokal demokratisk kapacitet betonas och givarna anser att man bör undvika att ta in experter utifrån.

Det finns en strävan hos givarna att bredda den politiska dialogen kring demokratifrågor. De är generellt övertygade om att internationellt samarbete inom demokrati och mänskliga rättigheter bör bestå av positiva insatser snarare än "villkorande" krav, som bara bör tillgripas i allvarliga situationer, men de pekar samtidigt på behovet av att använda policydialogen som medel för påtryckning. I länder där den demokratiska processen stannat av eller motverkas av den sittande regimen, har givarna alltmer börjat koncentrera sina insatser till grupper inom det civila samhället som kan bidra till en demokratisk utveckling. Tendensen under 1990-talet har varit ett ökat, relativt sett småskaligt stöd till organisationer och institutioner inom det civila samhället som har lett till en mängd små insatser och vissa interna kapacitetsproblem som givarna nu söker lösa.

Cida, Danida, Norad och USAID understryker alla vikten av koordinering mellan givarna, såväl bilaterala som multilaterala givare. Norad, som i första hand vill se ett nordiskt utbyte av information i frågor kring demokrati och utvecklingssamarbete, anser att de nordiska länderna vid varje möjligt tillfälle bör koordinera sina åtgärder. Norad avser även hålla god kontakt med EU i dessa frågor. I praktiken återstår dock mycket att göra för att få till stånd en effektiv samordning.

Det finns en ökad medvetenhet hos givarna om biståndets potentiella negativa påverkan i konfliktsituationer, där i praktiken allt bistånd får politiska konsekvenser. Därför trycker i dag de flesta på att man först av allt måste säkerställa att biståndet inte bidrar till eller förvärrar konflikter eller kränkningar av mänskliga rättigheter.

1 Främjande av demokratisering och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete

1.1 Demokrati som biståndspolitiskt mål

Sveriges utvecklingssamarbete har från början haft en klar inriktning på fattigdomsbekämpning. Målen för samarbetet har vuxit fram under bred politisk enighet. I regeringens första stora biståndsproposition 1962:100 som riksdagen ställde sig bakom angavs att målet för biståndspolitiken var att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det gällde att avskaffa svälten och massfattigdomen och skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor. Det ansågs "vanskligt att ange sociala och politiska mål för biståndsgivningen", men att man borde "så långt man kan bedöma medverka till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämnande riktning". Det viktiga var att ge utvecklingsländerna, som nyligen förvärvat sitt politiska oberoende, en social och ekonomisk grund att stå på som en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och verklig oavhängighet.

Efter den biståndspolitiska utredningen (SOU1977:13) bekräftade riksdagen fattigdomsinriktningen (prop. 1977/78:135, bet. 1978/79:UU1, rskr. 1978/79:9). Utvecklingssamarbetet skulle syfta till att "åstadkomma en höjd levnadsnivå och rättvisare levnadsvillkor för fattiga människor, för att deras grundläggande behov skall bli tillfredsställda och för att de skall bli engagerade i de politiska beslut som styr samhällsutvecklingen". Målet uttyddes i följande delmål:

- resurstillväxt,
- ekonomisk och social utjämning,
- ekonomisk och politisk självständighet,
- demokratisk samhällsutveckling.

Ett femte biståndsmål

- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön antogs av riksdagen våren 1988 (prop. 1988/89:100, bet. 1988/89:UU19, rskr. 1988/89:163).

Våren 1996 antogs så ett sjätte biståndsmål (prop. 1995/96:153, bet. 1994/95:UU15, rskr. 1994/95:242) om att främja

- jämställdhet mellan kvinnor och män.

Riksdagen slog vid behandlingen av propositionen om ett jämställdhetsmål fast att den inte gjort någon inbördes rangordning mellan de sex målen. De är viktiga i sig och bidrar till att uppnå det övergripande målet – att höja de fattiga folkens levnadsnivå.

Målen för utvecklingssamarbetet med de central- och östeuropeiska länderna har av riksdagen fastslagits till att främja en säkerhetsgemenskap, att fördjupa demokratins kultur, att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling och att stödja en miljömässigt hållbar utveckling. Riksdagen fastslog 1996 att hela samarbetet skall genomföras av ett jämställdhetsperspektiv. Målen skiljer sig således något från det reguljära utvecklingssamarbetet, men medlen är ofta

desamma och det som i denna skrivelse sägs om utveckling av demokratiarbetet gäller i stor utsträckning även för samarbetet med Central- och Östeuropa. Parallellt med denna skrivelse förelägger regeringen en proposition till riksdagen om samarbetet med Central- och Östeuropa åren 1999-2001 (prop. 1997/98:70). I regeringens skrivelse till riksdagen "De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar. Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete" (skr. 1996/97:169) diskuteras sambanden mellan demokrati, tillväxt, social utveckling, jämställdhet och en hållbar utveckling, vilket också utvecklats i kapitel 4. Demokratisk utveckling och respekt för mänskliga rättigheter främjar den ekonomiska utvecklingen och ekonomiska framsteg skapar bättre förutsättningar för demokratisering. Det är bara en levande demokrati som i längden kan garantera mänskliga rättigheter. Social rättvisa ger å sin sida förutsättningar för alla att delta och demokratin att fördjupas. Utan jämställdhet mellan könen inklusive kvinnors lika villkor i politiken blir demokratin halv. Kvinnors lika rättigheter är i sig en fråga om demokrati och mänskliga rättigheter. Slutligen, för att nå en hållbar utveckling och hushållning med naturresurserna krävs att människor är informerade, engagerade och delaktiga.

I kapitel 5 ovan framgår att FN:s generalsekreterare i sitt förslag till reformprogram betonat att de mänskliga rättigheterna skall integreras i all FN:s verksamhet och att FN:s utvecklingsorgan har börjat utveckla en policy som utgår från att utveckling handlar om att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Sverige vill se sitt utvecklingssamarbete i samma ljus. Det övergripande biståndsmålet "att höja de fattiga folkens levnadsnivå" överensstämmer väl till syfte och anda med mål och värden nedlagda i FN:s instrument för de mänskliga rättigheterna, det vill säga den Allmänna förklaringen från 1948, de två huvudkonventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt konventionerna mot rasdiskriminering, mot tortyr, mot diskriminering av kvinnor och konventionen om barnets rättigheter.

1.1 Demokratimålet i praktiken

Under 1960- och 1970-talen stod den nationella frigörelsen i fokus, särskilt i Afrika. I det dominerande biståndet till programländerna fanns demokrati med som mål, men fick mindre uppmärksamhet. Valet av Sveriges programländer påverkades dock bland annat av hur man respekterade de mänskliga rättigheterna i landet. Stödet åt befrielsekampen i de forna portugisiska kolonierna under 1970-talet och till Namibia ledde naturligt nog till att vi fortsatte ge stöd efter självständigheten. En annan faktor som påverkat landprogramsamarbetet med icke-demokratiska regimer har varit strävan efter fattigdomsbekämpning och långsiktighet. Den svenska reaktionen på en negativ politisk utveckling har ofta återspeglats i neddragningar av landramarna. Vid militärkupper mot demokratiskt valda regimer som i fallet Chile, tog Sverige konsekvenserna och avvecklade landprogrammet.

Mot slutet av 1970-talet började Sverige lyfta fram makt- och inflytandefrågor genom att betona vikten av folkligt deltagande, det vill säga att människor som är berörda av en insats skall ha inflytande över planering och medverka i genomförandet. Särskilt inom ramen för olika landsbygdsutvecklingsprogram infördes mobiliserande och "medvetandegörande" insatser, som innebar att fattiga människor tillsammans skulle diskutera lokala maktförhållandena och

organisera sig för att förbättra sin situation. Vidare motiverades delvis det omfattande stödet till basutbildning med dess betydelse för en demokratisk utveckling. Men de här inslagen ledde inte direkt till överväganden angående den politiskt strukturella utvecklingen eller skyddet för mänskliga rättigheter i huvuddelen av utvecklingssamarbetet.

Vid sidan av samarbetet med programländerna inleddes under 1970-talet ett snabbt växande stöd till demokrati- och rättighetsfrämjande program, främst i form av stöd till kamp mot politiskt förtryck i Latinamerika och södra Afrika. Detta s.k. humanitära bistånd gick till olika motståndorganisationer och kanaliserades främst genom svenska enskilda organisationer. Sverige stödde under många decennier motståndet mot apartheid i Sydafrika, främst genom ANC. Förutom rättshjälp, stöd till fängslades familjer och till uppehåll för flyktingar i grannländerna omfattade det svenska stödet också dialog om demokratin och dess villkor. Många av dem som senare har blivit förgrundsfigurer i södra Afrika kunde studera hur den svenska demokratin fungerar i praktiken. De har vittnat om vad detta betydde för dem i övergången från apartheid. Det nära och förtroendefulla samarbetet med de nordiska länderna saknar motsvarighet. Det var från vår del av världen ledare från södra Afrika hämtade inspiration och uppslag.

Under 1980-talet övergick det humanitära biståndet i Sydamerika till att stödja de spirande demokratierna. I Centralamerika började Sverige mot slutet av 1980-talet stödja de fredsinitiativ som togs i regionen, framför allt inom FN:s ram. Interaktionen mellan politik och bistånd, multilaterala och bilaterala instrument och inte minst samarbetet med enskilda organisationer, innebar att Sverige på ett strategiskt och slagkraftigt sätt kunde bidra till de pågående fredsprocesserna. I dag har samarbetet övergått till att på olika sätt stödja konsolidering av demokratin och försoning i samhällena efter decennier av våld och väpnad konflikt. Få delar av det svenska biståndet har varit så framgångsrika som detta stöd för fred och demokrati.

En annan omständighet som bidrog till ett ökat fokus på statens roll och den nationella politiken var förskjutningen av det svenska biståndets inriktning, från avgränsade konkreta projekt till reformer och institutionsuppbyggnad. De djupa ekonomiska kriserna som ledde fram till de av Världsbanken ledda och av Sverige stödda strukturanpassningsprogrammen förde också givarna in i en mycket mer djupgående politisk dialog om övergripande frågor, där kopplingen mellan strukturanpassningsprogram, betalningsbalansstöd och gott styrelseskick blev tydlig. Inom landprogrammen gjordes under 1980-talet mycket för att stärka den offentliga förvaltningen. Dagens demokratibistånd kan därför sägas ha sin grund dels i det humanitära biståndet, dels i förvaltningsbiståndet, dels i den fördjupade dialogen.

Under 1990-talet – efter kalla krigets slut och den demokratiseringsvåg som följde – har nya möjligheter öppnats för att inom bland annat programlandsamarbetet arbeta med demokrati- och rättighetsfrågor. Till en början gav Sverige liksom många andra givare stor prioritet åt stöd av val, inte minst valobservation. Genomförandet av ett i och för sig fritt och rättvist val är dock inte tillräckligt för att skapa demokrati. Svenska regeringen tillsatte på riksdagens initiativ en utredning som ledde fram till bildandet av International IDEA. Parallellt med denna utveckling bildade Amnesty, Diakonia, Rädda

Barnen, Röda Korset, Lutherhjälpen och Svenska Kyrkans Mission "Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter". Vid Lunds Universitet utvecklade Raoul Wallenberg Institutet sin verksamhet. Dessa organisationer är i dag viktiga samarbetspartner i det svenska utvecklingssamarbetet.

Behovet av att utveckla en sammanhållen policy för att genom utvecklingssamarbete främja demokrati och respekt för mänskliga rättigheter blev allt tydligare under 1990-talets mitt. Sida överlämnade på regeringens uppdrag, våren 1997 ett förslag till "Policy för fred, demokrati och mänskliga rättigheter". Förslaget utgör ett underlag för denna skrivelse. Sidas skrivelse till regeringen har inom myndigheten utvecklats till ett handlingsprogram. Som ett led i processen att utveckla demokratifrågorna bör Sidas handlingsprogram för fred, demokrati och mänskliga rättigheter ses över utifrån denna skrivelse. I samband med att Sida utvecklade sitt handlingsprogram för fred, demokrati och mänskliga rättigheter gjordes 1996 en inventering av alla insatser finansierade från olika anslag som syftat till att främja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer. Stödet omfattade verksamhet i ett 70-tal länder och bestod framför allt av små, kortsiktiga insatser inriktade på att stödja det civila samhället. En mindre del har gått till större insatser i samarbete med regeringar för att bygga upp demokratiska institutioner och statlig förvaltning. Dessutom har stöd getts till olika FN-organ, som högkommissariaten för mänskliga rättigheter, och olika internationella organisationer och institut som arbetar med demokratifrågor och mänskliga rättigheter.

Sida utvecklar, med stöd av handlingsprogrammet, demokratibiståndet, framför allt genom att öka de stora, långsiktiga insatserna inom landprogramsamarbetet. Arbetet syftar framför allt till att utveckla institutioner och kapacitet inom såväl stat som det civila samhället samt att främja samarbetet dem emellan.

Förvaltningsstödet fokuseras mer än tidigare på demokratifrågor.

Demokratisering och mänskliga rättigheter blir en alltmer integrerad del av landprogrammen. Ökad vikt läggs vid demokratifrämjande inom alla sektorer, såsom demokratisering av utbildningsväsendet och folkligt deltagande i hälso- och vattenprogram.

Stödet till internationella enskilda organisationer som arbetar med demokrati eller mänskliga rättigheter har framför allt inriktats på normbildningsfrågor på internationell nivå. Sida avser att utveckla ett mer långsiktigt och proaktivt samarbete med några av dem.

En stor del av insatserna inom ramen för folkrörelseanslaget förmedlar demokratiska värderingar. Flera svenska enskilda organisationer har väl utarbetade program för att främja demokrati och mänskliga rättigheter såväl i Sveriges programländer som i en vid krets utanför dessa. Nya former för samarbete mellan Sida och några enskilda organisationer håller för närvarande på att utvecklas, exempelvis med Diakonia i Sydafrika och i Centralamerika.

1.1 Att hantera olika typer av demokratiprocesser

Även om ingen demokratiseringsprocess är den andra lik och det är svårt att ha erfarenheter för framtiden, är det möjligt för en biståndsgivare att göra vissa kategoriseringar och dra vissa slutsatser.

Det finns öppna demokratier där regeringen har en klar politisk vilja och där det civila samhället kan verka fritt. I sådana situationer är biståndets uppgift relativt

enkel. Det handlar om att stödja positiva processer genom att bidra med resurser och erfarenheter. Det bör ske med lyhördhet, i enlighet med samarbetslandets prioriteringar och i samordning med andra givare. Ett utvecklat partnerskap där även det civila samhällets företrädare medverkar bör ha goda förutsättningar att fungera. Det är framförallt från dessa processer vi finner erfarenheter att sprida. I länder med framväxande demokrati, där den politiska viljan finns men där förmågan brister eller där de civila krafterna är svaga, behöver vi vara mer aktiva och initiativtagande. Det är då angeläget att söka vidga utrymmet för det civila samhället, stimulera media och främja förutsättningarna för ett aktivt politiskt engagemang. I denna strävan blir dialogen med både regeringen och det civila samhället viktig. Det är också viktigt att med direkta insatser och genom integration av demokratiaspekter i andra biståndsinsatser bidra till uppbyggnad av kapacitet och undanröja hinder som föråldrad lagstiftning och svaga förvaltningsstrukturer.

I länder med låsta politiska system kring en mer eller mindre rudimentär demokrati, där demokratiseringsprocesserna avstannat eller går bakåt kan det handla om interna låsningar, till exempel mellan opposition och regering. Där är utomståendes roll inte alltid lätt. Ofta saknas den politiska viljan i landets ledning. Den sedvanliga biståndsdialogen med regeringen är viktig men kan vara svår. Frågor om att hålla tillbaka eller villkora biståndet kan aktualiseras. Eftersom biståndet stödjer den sittande regeringen står vi inför dilemman och svåra avvägningar. Det blir angeläget att underlätta för ett normaliserat umgänge mellan regering och opposition och stödja de demokratiska krafterna i det civila samhället. Ibland kan stöd via FN-organ göra i sig känsliga insatser lättare att acceptera.

Även i länder med auktoritära styrformer är dialogen en viktig ingång och ett viktigt tillfälle för påverkan, särskilt i de länder som söker sig mot marknadsekonomi och en modernisering av förvaltningen om än inte mot demokrati. Det kan här handla om att stödja lagstiftning och institutionsuppbyggnad som kan bana väg för demokratisering längre fram. Att stödja steg mot en pluralistisk och fri marknad kan också bidra till demokrati. För att lyfta fram de mänskliga rättigheterna kan det vara lättare att börja med att ta upp barnets rättigheter. Det kan ofta finnas skäl att gå via de multilaterala organen.

I länder med utpräglat repressiva regimer blir det ofta fråga om att stödja krafter som verkar för demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna inom eller utom landet. Vid hanteringen av detta bistånd måste man ta hänsyn till att risker för våld och förtryck är stor. Sverige har bland annat genom sitt samarbete med ANC i Sydafrika erfarenhet av detta.

1.1 Utvecklingssamarbetet som en del av Sveriges utrikespolitik

Sverige har framhållt behovet av ett helhetsperspektiv på utveckling i kampen mot fattigdomen. En sådan integrerad syn – som utvecklades i skrivelsen "De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar" – innebär att alla utvecklingens sidor måste uppmärksammas. Det finns skäl att nu särskilt lyfta fram utvecklingen av politiska aspekter.

I den skrivelse om mänskliga rättigheter i utrikespolitiken (skr. 1997/98:89), som presenteras för riksdagen samtidigt med denna, slås fast att mänskliga rättigheter är en mer genomgående dimension av Sveriges utrikespolitiska arbete. För

utvecklingssamarbetets del innebär det att rättighetsperspektivet skall utgöra en av utgångspunkterna för samarbetet och användas både som mål och medel i såväl dialog som i det konkreta biståndet. Det gäller då inte bara de medborgerliga och politiska rättigheterna utan också de ekonomiska, sociala och kulturella. Som tidigare påpekats har diskussionen om mänskliga rättigheter i den internationella och svenska politiska debatten ofta inskränkt sig till kritik av kränkningar av medborgerliga och politiska fri- och rättigheter och till biståndets villkorande till ett visst beteende från ett lands regering. När Sverige nu alltmer uppmärksammar hela spektrumet av mänskliga rättigheter, också de ekonomiska och sociala, leder det till en mer konstruktiv hållning i arbetet med att realisera de mänskliga rättigheterna.

En naturlig konsekvens blir en ökad integration av utrikespolitikens olika grenar. Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd är till sin natur politiskt. Därav följer att ett mycket nära samarbete mellan utrikespolitik och biståndspolitik är en förutsättning för ett framgångsrikt och effektivt demokratibistånd, samtidigt som en ökad samverkan öppnar nya möjligheter till ömsesidig befruktning.

Mänskliga rättigheter har inom svensk utrikespolitik framför allt behandlats utifrån ett rättsligt perspektiv. En ökad samverkan mellan utvecklingssamarbetet och det traditionella folkrättsliga arbetet bör nu komma till stånd. Det öppnar nya möjligheter att kombinera diplomatin med biståndet för att få större slagkraft. Agerande i MR-kommissionen kan till exempel kopplas till bilateralt agerande i utvecklingsländerna. Möjligheter till konkret stöd kan öka motivationen hos parterna i en dialog, stärka gemensamma intressen och bidra till att skapa förtroende mellan Sverige och samarbetslandet. Bistånd kan sätta igång processer och bidra till att pröva nya vägar och metoder. De konkreta erfarenheterna ger också underlag för den politiska dialogen i internationella fora.

Det är väsentligt att komma ihåg att utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter är ett bistånd som i grunden handlar om att påverka värderingar. Det kan vara svårt att se omedelbara och konkreta resultat eftersom sambanden mellan insatser och resultat ofta är komplexa och indirekta. Många faktorer kan spela in och äventyra resultaten. Men även om det finns risk för misslyckanden och bakslag är det nödvändigt att stödja de krafter som främjar demokrati och mänskliga rättigheter – kanske allra mest i utsatta lägen.

1.1 Demokrati och mänskliga rättigheter i det framtida utvecklingssamarbetet

Konventioner om mänskliga rättigheter ger vägledning i biståndet

Det internationella samfundet har i FN:s mänskliga rättigheter ett så gott som heltäckande kodifierat och rättsligt bindande normsystem att luta sig mot. I tider av ekonomisk, politisk och social integration ökar behovet av gemensamma normer och gemensam etik. Här finns ett normsystem som väl stämmer med Sveriges värderingar. Man behöver inte börja från början. Det kan sen förklaras i olika uttorkningar. Det kan också kompletteras med mer tematiska "uttorkningar" som deklARATIONER och handlingsplaner från FN-konferenser.

FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och åtföljande sex konventioner är en del av folkrätten. För de sex konventionerna finns granskningssystem som dock fungerar mer eller mindre väl. Ländernas rapportering och granskningskommittéernas kommentarer ger tolkningsunderlag

och bidrar till tillämpningspraxis. Kommentarererna ger på så sätt alla aktörer ett gemensamt underlag för dialog och uppföljning av utvecklingen.

Att använda mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet innebär bland annat att Sverige skall bidra till att mänskliga rättigheter verkligen blir ett gemensamt och internaliserat normsystem, ett normativt golv, för det internationella utvecklingssamarbetet. Sverige bör stödja en sådan policyutveckling hos FN:s utvecklingsorgan, i EU-biståndet liksom bland enskilda organisationer.

Det handlar om att ta fasta på mänskliga rättigheter som gemensam grund i samordningen med andra aktörer. Det fordrar å sin sida en fortlöpande avstämning av uttolkningsmöjligheterna av de olika konventionerna och vad de betyder i praktiken. När det gäller barnkonventionen finns till exempel en handbok byggd på hittillsvarande praxis som UNICEF tagit fram.

Sverige kan bygga på den moraliska och politiska legitimitet mänskliga rättigheter ger. Rapportering och granskningskommittéernas kommentarer kommer därför att följas upp och när det är lämpligt användas som politisk hävstång i utvecklingsdialogen. I det bilaterala samarbetet kan Sverige följa upp dialogen med konkret bistånd. Sverige bör också efterhand integrera mänskliga rättigheter i allt arbete där det är relevant med början inom mer uppenbara områden, till exempel primärskola och reproduktiv hälsa, där de kan användas både som norm och uppföljningsinstrument.

Demokrati, partnerskap och konditionalitet

En betydande del av det svenska biståndet är inriktat på ett tjugotal programländer. Sverige håller på att utveckla nya samarbetsformer där demokrati och mänskliga rättigheter kommer att ge vägledning och stöd. Såväl pågående förändringsprocesser i många länder, framför allt i Afrika, som förändringar i utvecklingssamarbetet ställer krav på nya relationer och ett förändrat förhållningssätt från biståndsgivarnas sida som kan sammanfattas i begreppet partnerskap. Partnerskapets idé är förvisso inte ny men betecknar en ambition att utveckla relationerna bortom biståndets givande och tagande, till att omfatta ett mer mångfacetterat utbyte präglad av jämlikhet, ömsesidighet, tydlighet och respekt. Partnerskapet är tänkt som ett kontrakt byggt på gemensam värdegrund och gemensam målsättning för samarbetet, ansvarsfördelning och klara spelregler.

Demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna skall utgöra själva essensen i en sådan värdegrund och fungera som en utgångspunkt för partnerskapet. Det innebär att konventionen om de mänskliga rättigheterna påverkar dels den gemensamma målsättningen att minska fattigdomen, dels får bäring på analys, planering, uppföljning och utvärdering av på sikt alla program där det är relevant. Vidare att själva samarbetet bör ske i demokratisk anda och kännetecknas av öppenhet och ömsesidigt ansvar, där alla parter lyssnar och tar hänsyn till varandra i arbetet för den gemensamma målsättningen. I ett partnerskap ingår en utvecklingspolitisk dialog som förutom regeringen bör involvera enskilda organisationer och privata sektorn i de båda samarbetsländerna.

Partnerskapet ger också tillfälle att föra dialog om demokrati och mänskliga rättigheter som sedan kan följas upp med olika stödinsatser. Biståndet ger utmärkta möjligheter att stödja samarbetsregeringar som steg för steg söker förverkliga olika rättigheter.

En ständigt återkommande fråga är om utvecklingssamarbetet skall villkoras av

ett lands politiska utveckling eller en regerings uppförande. Skall Sverige ge bistånd till auktoritära regimer? Skall Sverige avbryta sitt samarbete med en regim som gjort sig skyldig till flagranti övergrepp?

Konditionalitet i utvecklingssamarbetet måste ses mot bakgrund av vår avsikt att bidra till utveckling. Beslut om att inleda, fortsätta eller avbryta samarbete måste i första hand fattas med hänsyn till förhållandena i det enskilda landet och till hur vi som utomstående givare bäst kan främja en positiv utveckling. Det förutsätter att vi kan göra en helhetsbedömning och långsiktiga överväganden. Övergrepp kan till exempel bemötas med såväl avbrott i samarbetet som med förstärkta insatser till skydd för de mänskliga rättigheterna beroende på orsaker och möjligheter. Det är bland annat för att Sverige skall kunna ha god kännedom om förutsättningarna i varje land som vi koncentrerar vårt långsiktiga, mellanstatliga samarbete till ett tjugotal programländer.

Frågan om konditionalitet får särskild aktualitet när den politiska utvecklingen i ett samarbetsland förändras i negativ riktning. Då krävs en omprövning som bör bygga på överväganden om landets utveckling på kort och lång sikt och på möjligheterna för Sverige att påverka. I praktiken har vi oftast ett begränsat inflytande. Vi bör därför medverka till att givarsamfundet så långt möjligt agerar gemensamt.

Ett tillfälle att diskutera ett lands samlade utveckling är vid det årligen återkommande s.k. konsultativa gruppmötet mellan ett utvecklingslands regering och de viktigaste bilaterala och multilaterala givarna. Då tar man upp utvecklingen på en rad centrala områden och fastställer behov av och förutsättningar för bistånd. Även om den ekonomiska och sociala politiken står i fokus blir det alltmer vanligt att den politiska utvecklingen i de berörda länderna diskuteras.

Ett första steg då utvecklingen börjar gå i fel riktning i ett samarbetsland är naturligtvis att föra en uppriktig dialog med landets regering som bygger på den relation och det förtroende som Sverige utvecklat under åren av samarbete. Skulle en indragning av biståndet aktualiseras blir det pågående samarbetets inriktning och utformning en viktig utgångspunkt för de åtgärder som skall vidtas. Visst samarbete är lättare att avbryta, annat svårare. Indragning av betalningsbalansstöd som är ett tydligt stöd till en regerings politik är ofta det första som övervägs. Att avbryta ett långsiktigt samarbete inom sociala sektorer kan få långsiktiga negativa konsekvenser för de kvinnor, män och barn som verksamheten riktar sig till eller äventyra en pågående reformprocess inom en sektor. Även om så blir fallet kan en långsiktig helhetsbedömning leda till att vi väljer att skära ner på samarbetet.

1.1 En strategisk kombination av insatser och samarbetsformer

Utvecklingssamarbetet erbjuder många möjligheter att främja demokratiseringsprocesser och arbetet för mänskliga rättigheter, som bör användas i strategiska kombinationer för att förstärka varandra.

Huvudkanalerna för det demokrati- och rättighetsfrämjande biståndet är det bilaterala respektive multilaterala utvecklingssamarbetet samt bistånd via enskilda organisationer. Förutom att utveckla biståndet inom var och en av dessa kanaler finns det potential för ökad strategisk samverkan mellan olika kanaler och aktörer. Det multilaterala biståndet genom mellanstatliga organ, mest inom FN-systemet, är i allmänhet den effektivaste kanalen för att påverka den

internationella policydebatten. Det bilaterala samarbetet har fördelar när det gäller att påverka och bidra till utvecklingen på nationell nivå särskilt i Sveriges samarbetsländer. Enskilda organisationer har en klar komparativ fördel när det gäller att nå ut med insatser och stödja nätverk på lokal nivå. Dessutom finns möjligheter att ge stöd direkt till universitet och forskningsinstitutioner. Att främja demokrati och mänskliga rättigheter är en så bred och sammansatt uppgift att man för det mesta måste gripa sig an den på flera plan samtidigt. Med strategiska kombinationer mellan insatser på internationell, nationell och lokal nivå kan Sverige effektivisera sitt bistånd. Erfarenheterna från det svenska agerandet i fredsprocesserna i Centralamerika visar på vad som kan åstadkommas när utrikespolitiken kombineras med biståndets olika medel och ett strategiskt användande av både bilaterala och multilaterala kanaler tillsammans med ett utvecklat samarbete med svenska enskilda organisationer.

Demokratins krav på maktindelning innebär att de olika aktörerna i en demokratiseringsprocess var och en har sin roll och uppgift. Man bör därför värna om att exempelvis medier och de politiska partierna kan fungera självständigt och söka lämpliga vägar för stöd som inte kan äventyra deras integritet och oberoende. Biståndet har utvecklat nya samarbetsformer. Det är bakgrunden till att International IDEA skapats som en ny typ av organisation och mötesplats för demokratins olika aktörer. En annan ny samarbetsform är stöd via svenska partinära organisationer till politiska partier i Central- och Östeuropa och i utvecklingsländerna. Ett annat intressant exempel är det samarbete som börjar ta form mellan den svenska riksdagen och andra parlament. Svenska Institutet som numera är en myndighet spelar en växande roll genom sin kontaktskapande verksamhet och utbyten mellan Sverige och olika länder på en rad olika samhällsområden som är relevanta för demokrati och mänskliga rättigheter.

Bilateralt samarbete

Bilateralt samarbete handlar till största delen om att genom avtal mellan regeringar samarbeta för att stödja demokratiseringsprocesser.

De landstrategier Sverige fastställer för programländer och andra viktiga samarbetsländer skall analysera och dra slutsatser av den politiska utvecklingen och ligga till grund för de program som Sverige sedan utarbetar tillsammans med samarbetslandets regering. Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd ställer stora krav på politisk vilja och förankring hos mottagaren liksom anpassning till den politiska och sociala verkligheten. Det är därför viktigt att vi är öppna och uppmärksamma och skapar en förtroendefull grund för samarbetet. De demokrati- och rättighetsfrämjande insatserna skall falla inom en övergripande och långsiktig strategisk ram. Inom denna ram skall Sverige vara öppet och flexibelt för hur demokratiprocessen utvecklas och vilka möjligheter som finns att stödja genom utvecklingssamarbetet. Vi skall ha beredskap att ta initiativ, reagera på nya situationer, samspela med olika givare och vara uthålliga. Omfattningen och sammansättningen av insatser kommer med nödvändighet att variera mycket från land till land. Här kan vi ställas inför konflikter mellan vad den politiska utvecklingen kräver, vad den mottagande regeringen önskar och vår vilja och möjlighet att bistå.

I det bilaterala regeringssamarbetet kan Sverige ha flera olika roller. Vi kan vara enbart finansiär men också ha rollen som dialogpartner, mäklare eller

kunskapsutvecklare. I ett demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd behöver Sverige spela över ett brett register. Sverige kan förutom pengar erbjuda erfarenheter från politiskt liv och offentlig förvaltning i Sverige, men också från annat utvecklingssamarbete och från internationell debatt och forskning på området. Stöd till kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte kan bredda kontaktytorna och bidra till att förmedla nya impulser som kan förstärka och påskynda en demokratiseringsprocess. Sverige har här ett ansvar för att det vi erbjuder har kvalitet och verkligheten är relevant för landet ifråga.

Utvecklingsländer har oftast många givare och kläms mellan olika krav och prioriteringar. Det är därför viktigt att sträva efter samordning så att det svenska samarbetet blir en naturlig del i en vidare samverkan med andra givare. Sverige har en uppgift att, i dialogen med FN-systemet, de internationella finansieringsinstitutionerna och i EU verka för att förutsättningar skapas för samordning.

Multilateralt samarbete

Mot bakgrund av den senaste tidens utveckling i det internationella utvecklingssamarbetet kan man räkna med att multilateralt bistånd via FN, EU och de internationella finansieringsinstitutionerna kommer att spela en större roll för demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter i framtiden.

Det normativa och policyskapande arbetet vid FN-konferenser, i generalförsamlingen, i FN:s ekonomiska och sociala råd, ECOSOC, och i dess underlydande kommissioner har stort inflytande över den internationella policydebatten. Biståndet genom FN:s fonder och program bekräftar det normativa arbetet genom att omsätta överenskomna normer på olika verksamhetsområden i konkret handling.

Dialog och samarbete med UNDP, UNICEF och utvecklingsbankerna blir ett allt viktigare inslag i programländer. Med en ökad koordinering och integration på landnivå av de olika FN-organen, som ett led i FN:s reformprogram, kan det skapas nya förutsättningar för ett mer samordnat och effektivt bistånd.

Samordningen bör också fylla en viktig funktion i arbetet med att konkret föra in mänskliga rättigheter i FN-organens operationella aktiviteter på landnivå.

Sverige bör bevaka och driva att arbetet går i den riktningen.

Sverige kommer att driva att demokrati- och rättighetsfrämjande program finansieras med de aktuella FN-organens ordinarie budgetmedel. Vi räknar också med att i ökad utsträckning vända oss till de olika multilaterala aktörerna som samarbetspartner i länder där vi saknar närvaro och i de samarbetsländer där de har en samordnande roll.

Beträffande FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter är det angeläget att kontoret blir effektivt i sitt normativa arbete och framför allt i granskningen av efterlevnaden av de sex konventionerna. Denna verksamhet finansieras från FN:s ordinarie budget. Därutöver behöver högkommissariens operativa verksamhet utvecklas och stödjas, främst i länder där det pågår grava rättighetskränkningar.

Sverige välkomnar och stödjer också högkommissariens samarbete med UNDP. Vi avser att göra en översyn av vårt stöd till högkommissariens verksamhet.

När det gäller UNICEF bör Sverige vara särskilt pådrivande i fondens arbete med att operationalisera barnkonventionen, att länka uppföljningen av kvinno- och barnkonventionen samt att utveckla barns och ungas delaktighet och inflytande. Sverige bör också stödja UNHCR:s arbete för att bevaka flyktingars

rättigheter och möjligheter att påverka beslut som rör deras situation. EU spelar en allt viktigare roll inom det internationella utvecklingsarbetet, inte minst genom de stora resurser som hanteras av EU-kommissionen. Den förordning som just nu arbetas fram inom EU:s ram "det Europeiska initiativet för demokrati och skydd av mänskliga rättigheter" kommer förhoppningsvis att innebära att demokrati- och rättighetsfrågorna får större tyngd inom EU:s bistånd. I det framtida Lomé-samarbetet förväntas de politiska frågorna i vid bemärkelse få en framträdande roll. Sverige kommer att verka för att få till stånd en bättre koppling mellan EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och kommissionens bistånd. EU:s demokratistöd behöver också bli mer processinriktat, lyhört och professionellt. Slutligen måste kommissionen samordna sig bättre med övriga givare i fält, framför allt med medlemsländerna och FN-systemet.

De internationella finansieringsinstitutionerna har i ökad utsträckning börjat ta hänsyn till politiska faktorer. I och med att strukturanpassningsprogrammen går in i en ny fas, med mer tonvikt på institutionella reformer, blir frågan om gott styrelseskick alltmer central. Institutionerna bör fortsätta förankra sin verksamhet genom utökad dialog med regeringen och det civila samhället i låntagarländerna. Sverige bör stödja dessa processer och inom institutionerna arbeta för öppenhet och lyhördhet.

Samarbete med enskilda organisationer

Enskilda organisationers verksamhet spelar en viktig roll när det gäller att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Genom sitt samarbete med partner- och systerorganisationer i utvecklingsländer kan de effektivt bidra till att stödja de demokratiska krafterna i civila samhället, bidra till framväxten av lokala och nationella organisationer och stärka en demokratisk kultur.

Ramorganisationerna, de större svenska enskilda organisationer som får rambidrag från Sida, samarbetar alla med lokala organisationer. I ökad utsträckning kompletterar dessa organisationer sitt stöd till genomförande av samarbetsorganisationernas verksamhet med stöd till uppbyggnaden av själva organisationerna, liksom utbyte och samverkan mellan dem. En strävan är att stärka organisationerna så att de kan föra en utvecklad policydialog med beslutsfattare i landet. I många fall bidrar man också till att utveckla länkar mellan lokal och internationell nivå, så att de nationella erfarenheterna bygger under dialogen på den internationella arenan. Ett exempel är när lokala organisationer medverkar i uppföljning av en konvention såsom tortyrkonventionen eller barnkonventionen.

Såväl ramorganisationerna som flera mindre organisationer som specialiserat sig på demokrati- och rättighetssamarbete bedriver i dag ett professionellt arbete och har vida kontaktnät på alla nivåer. De har i många fall bättre förutsättningar än UD och Sida att direkt bidra till civila samhällets framväxt. Sveriges regering har dock en uppgift i att bidra till att samarbetslandets regering skapar en stödjande miljö för organisationslivet. Det borde finnas goda förutsättningar att vidareutveckla olika samverkansformer mellan UD/Sida och svenska enskilda organisationer, ibland inom partnerskapets ram.

Bistånd genom enskilda organisationer har särskilda förutsättningar att uppmärksamma och stödja utsatta och marginaliserade gruppers rättigheter. Flera svenska organisationer har specialiserat sig på bland annat fackliga frågor och att

tillvarata till exempel barns och ursprungsbefolkningars rättigheter.

Organisationer för kvinnors rättigheter är särskilt betydelsefulla för demokratiseringen och förtjänar speciell uppmärksamhet.

I länder med repressiva regimer med en negativ inställning till enskilda organisationer kan svenska och andra utländska organisationer vara ett skydd för sina lokala samarbetsorganisationer och därigenom utgöra ett viktigt moraliskt stöd.

1.1 Viktiga verktyg

Verktygen för demokratirelaterade insatser består i huvudsak av utvecklingspolitisk dialog, särskilda demokrati-insatser och integration av demokratifrågorna i övrigt bistånd.

Utvecklingspolitisk dialog

Dialogen med samarbetsländerna har potential att utvecklas till ett mer strategiskt och effektivt instrument för demokrati och mänskliga rättigheter under förutsättning att den samspelar med dialog i andra fora och kombineras med konkreta insatser.

Dialogen handlar både om övergripande, nationella frågor och om specifika aspekter av samarbetet, ibland förs diskussioner med formellt utsedda delegationer eller som en del av genomförandet av ett biståndsprogram, ibland handlar det om informella samtal inom ramen för ambassadarbete.

I samband med undertecknande av samarbetsavtal förs diskussioner med formellt utsedda regeringsdelegationer enligt en på förhand fastställd dagordning. Detta är tillfällen som bör tas tillvara för diskussion om demokrati- och rättighetsfrågor. En praktisk fråga här är dock hur mottagarlandet är representerat. Ofta förs de reguljära förhandlingarna med finans- eller planministeriet som kanske inte är rätta partnern när det gäller diskussioner om demokratiseringsprocessen i landet.

Dialog ställer krav på att Sverige har en tydlig grundhållning och att det i varje enskilt land finns konsekvens och sammanhang i budskapen, baserad på en fördjupad analys och förankrade slutsatser. Här är landstrategierna ett viktigt instrument. Svårigheterna i praktiken skall dock inte underskattas. Det ställs ökade krav på personalen att kunna föra en policydialog med demokratiska förtecken, känna dess möjligheter och begränsningar, inte minst dess politiska känslighet.

Slutligen kan den dialog Sverige för med andra aktörer och givare i skilda fora bli mer systematisk och integreras bättre i Sveriges totala program för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Program inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter

Direktstödet till demokrati och mänskliga rättigheter är jämfört med övrigt bistånd relativt begränsat såväl i finansiella som personalmässiga termer. Det krävs en omfattande satsning på flera plan för att ge demokrati- och rättighetsfrågorna ordentligt genomslag.

Sveriges stöd kommer att bestå av en blandning av insatser, allt från stöd till reformering av ett lands hela rättsväsende till genomförande av ett seminarium. Avsikten är att stödja processer, institutionsuppbyggnad och de goda krafter som verkar för demokratisering, såväl inom det offentliga som i det civila samhället. Utvecklingssamarbetet består i dag främst av många små insatser. Det finns därför ett behov av att utveckla också större och längre insatser, inte minst för att

stödja utvecklingen av viktiga institutioner. Inom ett antal centrala sakområden bör Sverige utveckla en allmän kompetens och en starkare resursbas. Sverige bör vidare utveckla några särskilda profilteman där vi har särskilda förutsättningar. Kring dessa tematiska frågor bör framför allt Sida systematiskt dokumentera erfarenheter och bygga upp en överblickande och metodologisk kompetens som kan bidra till debatt och policyutveckling. Ett sådant spetskunnande bör komma hela utrikespolitiken tillgodo. Tänkbara teman är ombudsmannainstitutioner, uppbyggnad av demokratiska enskilda organisationer, offentlighet och insyn, demokratisering av rättsväsendets institutioner, kvinnliga politiker samt lokal närdemokrati. Sverige bör också kunna ställa sin expertis på dessa teman till andra aktörers förfogande, framför allt till EU och FN.

Alla givare utvecklar nu riktlinjer och program för att främja demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter. Det betyder att det finns andra aktörer att lära av, ta hänsyn till och samspela med. Man kan se ett växande behov av systematisk kunskapsuppbyggnad både internationellt och i de olika länderna. Regionalt samarbete och regionala kunskapscentra är också av vikt.

Mänskliga rättigheter och demokrati i det övriga utvecklingssamarbetet

För att demokratimålet skall få ordentligt genomslag är det viktigt att så stor del som möjligt av biståndet främjar demokrati och mänskliga rättigheter.

Vill man föra en konsekvent politik för mänskliga rättigheter bör utvecklingssamarbetet så långt som möjligt förklaras i rättighetstermer och härledas från de mänskliga rättigheterna. Detta förhållningssätt har flera implikationer. Om man tar exempelvis barns rätt till primärskoleutbildning måste man utgå från vad en meningsfull utbildning är för flickan på den tanzaniska landsbygden eller för pojken på gatan i Managua. Det bestämmer innehåll i utbildning och skolsituation genom att rätten till utbildning också påverkas av många andra rättigheter, exempelvis varje barns rätt att bli hört, ha tillgång till hälsovård, slippa bli slagen och mobbad. De mänskliga rättigheterna formar så villkoren för en barnvänlig skola, villkor som kanske inte legat till grund för de olika utbildningsprogram Sverige i dag stödjer. Mänskliga rättighetskonventionerna fungerar också som dagordning för utveckling och som uppföljningsinstrument. Här kan rapporteringen till FN:s granskningskommittéer bidra till att peka på problem och behov och också användas som underlag för en diskussion med ansvarig myndighet och för prioriteringar. Att på detta sätt föra in de mänskliga rättigheterna i biståndsarbetet är för oss relativt oprövat och kommer ta tid.

För att bidra till en demokratisk kultur bör alla som är berörda av en insats ges möjlighet att påverka viktiga beslut, delta i planering och uppföljning och när det är relevant medverka i genomförande eller underhåll. I all utvärdering bör de människor som varit intressenter i insatsen höras. Folkligt deltagande behöver fastslås som begrepp och utvecklas som arbetsmetod i biståndet. Trots att kvinnors och mäns deltagande blivit ett honnörsbegrepp i utvecklingspolitiken saknas fortfarande en mer systematisk kunskap om möjlig innebörd i praktiken. Det är viktigt att tränga bakom de luftiga begreppen och vara tydlig med vad man menar. För det behöver man tänka igenom sina egna föreställningar kring deltagandets innehåll men lika viktigt är att förstå samarbetspartners uppfattningar och kulturella föreställningar. Här bör man ta stöd av det

partnerskap Sverige ingått med landet.

Biståndet spelar en särskilt viktig roll då ett land befinner sig i ett övergångsskede. I dessa situationer är det därför extra viktigt att alla biståndsinsatser relateras till den positiva, men ofta svåra processen från diktatur till demokrati, från krig till fred.

I all analys, planering och uppföljning bör insatsernas effekter på demokratisering och mänskliga rättigheter belysas. Sådana bedömningar kan vara svåra och bör i första hand göras av samarbetslandet. Här utgör återigen partnerskapet en tvingande och vägledande ram. Konsekvensanalyser har också ett mer generellt värde, utöver det för själva insatsen, genom att de bidrar till att kasta ljus över demokratins samband.

1.1 Centrala sakområden

Nedan följer en genomgång av erfarenheter och bistånd på de centrala sakområdena för det svenska demokrati- och rättighetsbiståndet.

Stöd till genomförande av val och valobservation

Demokratibiståndet i början av 1990-talet inriktades framför allt på stöd till val. Många länder genomförde under denna tid sina första flerpartival. Valdagen stod i centrum och valobservation genomfördes i många organisationers regi. Även om demokratibiståndet under senare tid utvecklats till att inkludera också andra för demokratin viktiga områden kommer val också fortsättningsvis att vara ett viktigt område för utvecklingssamarbetet. Det gäller såväl stöd till genomförande av val och utveckling av valinstitutioner som valobservation.

Vad gäller valobservation har den roll som FN hade i början på 1990-talet alltmer tagits över av regionala organisationer som OSSE och OAS. Även EU börjar bli en aktör på området. Sverige har ett gott anseende genom att vi på ett tidigt stadium försökt vara professionella snarare än politiska i vårt valobservatörsdeltagande. Många svenskar deltar i dag på viktiga positioner. En intressant utveckling som bör ges mer uppmärksamhet är framväxten av olika typer av nationell valobservation – ofta i samarbete med den internationella observationen.

I de flesta av Sveriges programländer har vi lämnat stöd till genomförande av val i form av rådgivning vid framtagande av vallagstiftning, utveckling av tekniska lösningar och registrering av väljare. Fortsättningsvis kommer Sverige att på olika sätt, framför allt i programländerna, försöka bidra till att länderna utvecklar sin egen kapacitet och organisation för att genomföra korrekta val.

Valmyndigheter har hittills saknat ett institutionaliserat och professionellt utbyte sinsemellan. Denna brist håller nu på att avhjälpas av International IDEA som tillsammans med sina medlemsländers valmyndigheter utvecklar etiska regler för genomförande av val och valobservation liksom en standard för olika led i valprocessen. Detta arbete liksom IDEA:s arbete med att utveckla handböcker på området är mycket lovvärt.

Stöd till politiska partier

Att bygga upp politiska partier är en process. I övergångssituationer spelar politiska motstånds- och demokratirörelser inte sällan en nyckelroll även efter demokratins formella genombrott. Om demokratins kultur skall fördjupas, utbildning i demokratifrågor spridas och gamla icke-demokratiska strukturer brytas kan fortsatt politiskt stöd ha en strategiskt viktig roll även i situationer då rörelserna formellt övergått till verksamma partier.

Flera givarländer, också Sverige, har försökt finna lämpliga sätt att genom bistånd stödja utvecklingen av politiska partier. Utgångspunkten för vår del har varit att det för ett ändamålsenligt stöd krävs djup insikt i den politiska övergångsproblematiken, nära kännedom om de politiska aktörerna och stor flexibilitet och känslighet på givarsidan. En annan utgångspunkt har varit att direkt statligt stöd inte är den lämpligaste kanalen för denna verksamhet utan den bör på ett eller annat sätt knytas till de svenska politiska partierna.

Efter utredningen "Demokratier kräva dessa partier" (Ds 1994:63) valde Sverige för ett par år sedan att inleda en försöksverksamhet med att låta s.k. partinära organisationer ge stöd till systerpartier i öst och syd. I dag har samtliga svenska riksdagspartier en organisation som arbetar med partistöd. Insatsernas tonvikt ligger på kunskapsutveckling, framför allt genom rådgivning och internationellt utbyte. En översyn av verksamheten gjordes under hösten 1997, vilken ledde till regeringens beslut om att fortsätta att utveckla denna speciella form av demokratistöd. Utöver att stärka partiorganisationen, förbättra interna kommunikationskanaler och främja framväxten av en demokratisk organisation med förankring på gräsrotsnivå, skall särskild prioritet läggas vid kvinnors deltagande i politiken. När det gäller det sistnämnda har Sverige positiva erfarenheter att dela med sig av. Denna form av statligt finansierat stöd till politiska partier i andra länder är personalintensivt och ställer stora krav på de genomförande organisationerna.

Stöd till parlamentens arbete

De flesta av utvecklingsländerna har unga och outvecklade parlament. De har behov av att utveckla klara roller, ändamålsenliga arbetsformer och fungerande organisationer. Stöd till parlament är ett relativt nytt område för biståndsgivare och verksamheten har hittills främst inriktats på erfarenhetsutbyte mellan parlamentariker.

Inte heller vad gäller stöd till parlament är det traditionella stat-till-stat samarbetet den lämpligaste formen. Eftersom parlamentet är en aktör, vars roll och mandat inte kan övertas av regeringen, finns det behov av att finna alternativa samarbetsformer. Från svensk sida väljer vi därför framför allt att som samarbetspartner ha dels den svenska riksdagen, dels internationella parlaments- och parlamentarikerorganisationer. Vårt stöd till sådana organisationer har bidragit till att de blivit mer utvecklingsorienterade i sitt arbete. Sverige kommer fortsatt uppmuntra och stödja dem i deras arbete.

Parlamentariker och tjänstemän från andra delar av världen har visat ett stort intresse att ta del av den svenska riksdagens erfarenheter. Det har lett till att riksdagen tillsammans med Sida nu utvecklar ett program av mer långsiktig karaktär. Riksdagen deltar till exempel i genomförandet av internationella kurser för parlamentariker och tjänstemän och ett långsiktigt institutionssamarbete håller på att utvecklas, bland annat med nationalförsamlingen i Vietnam. Detta är förhoppningsvis bara början på samarbete med flera av de svenska samarbetsländerna.

Inför den förestående EU-utvidgningen är riksdagen, tillsammans med departement och myndigheter, engagerade i ett omfattande samarbete med sina respektive motsvarigheter i Central- och Östeuropa.

Stöd till rättsväsendet

Det mellanstatliga utvecklingssamarbetet på rättsområdet har hittills haft relativt

begränsad omfattning. Hittillsvarande erfarenheter växlar starkt, men att samarbetet är svårt och ibland känsligt står klart. En förstärkning av rättsväsendet kan innebära restriktioner för politikernas maktutövning. När förvaltningen underkastas kontroll av oberoende organ minskas utrymmet för godtyckligt beslutsfattande. Rättsstatliga reformer har därför små utsikter att lyckas om den politiska viljan saknas.

Rättsväsendet i många länder är svårt nedgången och lider brist på legitimitet hos befolkningen. Det rättsliga reformarbetet bedrivs ibland i otakt med det politiska eller ekonomiska och olika delar av rättssystemet reformeras i fel ordning i avsaknad av helhetssyn. Givarnas samarbete har inte sällan blivit en export av lösningar som passat illa eller på annat sätt utformats utan tillräcklig hänsyn till den lokala rättskulturen. Det finns därför i dag behov av att göra en systematisk analys av de erfarenheter som vunnits hittills och som kan ligga till grund för utvecklingen av en framtida strategi för området. Vi kan dock redan nu konstatera att de rättsvårdande myndigheterna inte bara behöver utveckla sin tekniska kompetens och effektivitet, utan minst lika viktigt är övöld, öppenhet och humanism – ett rättsväsende i demokratins tjänst. Sverige skulle kunna komplettera andra biståndsgivares insatser genom att arbeta med just sådana frågor. Stödet till de rättsvårdande institutionerna bör också kombineras med stöd till organisationer som inriktar sig på eller särskilt relaterar till rättsväsendet som advokatsamfund och vissa rättighetsorganisationer.

Metodiken för utvecklingssamarbetet på rättsområdet behöver också utvecklas. Kunskapsöverföring som fortfarande har stort utrymme kan tonas ned till förmån för interaktiva arbetssätt som tar sin utgångspunkt i mottagarlandets specifika problem. Erfarenheterna från förvaltningsbiståndet är här särskilt relevant. En sådan metodutveckling kan minska riskerna för utbudsorientering och okänslighet för den lokala rättskulturen men även öka samarbetets effektivitet. De svenska rättsvårdande institutionerna blir en allt viktigare aktör inom utvecklingssamarbetet. Inte minst den svenska polisen, som satsat stort på internationellt arbete, är en uppskattad samarbetspartner i flera länder. Erfarenheterna av utbildningen av sydafrikanska och palestinska poliser kan bli särskilt intressant. Många svenska poliser deltar till exempel i FN:s fredsövervakande verksamhet. Andra rättsvårdande myndigheter har hittills främst verkat i de baltiska staterna. Dessa erfarenheter kan vara till nytta för samarbete också med utvecklingsländerna.

Stöd till statlig förvaltning

Sverige bedriver ett omfattande förvaltningsbistånd som inriktas på att stärka förutsättningarna för ökad öppenhet, ansvarighet, integritet och effektivitet. Stöd har främst gått till den statliga budgetprocessen, ekonomisk redovisning och revision samt till statistikproduktion, förvaltningsreformer och effektivisering av skatteväsendet.

Den svenska erfarenheten och kunskapen efterfrågas i ökande utsträckning. Vår resursbas är relativt välutvecklad och vi har kunnat anpassa svenska system, baserade på demokratiska värderingar och synsätt, till de aktuella förhållandena i samarbetslandet.

Betydande svårigheter följer med ambitionen att öka öppenhet, kontroll, integritet och effektivitet. Därför krävs ett starkt ägarskap både på politisk och administrativ nivå. Förvaltningsreformer är därför en viktig förutsättning för institutions- och kapacitetssuppleering i syfte att stärka statens effektivitet och

egenkontroll. Att reformera strukturer, organisationer, system och metoder tar tid liksom att förändra attityder.

Stöd till lokal demokrati och decentralisering

Sverige har inom ramen för förvaltningsbiståndet under ett antal år lämnat stöd till uppbyggandet av lokal kapacitet i flera samarbetsländer, främst i Afrika. Det framtida svenska stödet till decentralisering skall baseras på våra hittills gjorda erfarenheter, bland annat att de lokala styret och förvaltningen är fortsatt beroende av en stark central makt vad gäller till exempel medelsfördelning.

Behovet av stöd till lokal demokrati och förvaltning kommer att öka. Stöd till kommuners intresseorganisationer och partnerskap mellan svenska kommuner och kommuner i samarbetsländerna är något som bör öka. Våra erfarenheter från östsamarbetet är intressanta och bör användas i samarbetet även med länder i syd.

Stöd till respekt för de mänskliga rättigheterna

Stödet för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna har framför allt gått till olika svenska och internationella enskilda organisationer. Deras arbete har framför allt varit inriktat på opinionsbildning och utbildning i medborgerliga fri- och rättigheter, men även rättshjälp och stöd till offer för rättighetsövergrepp. I de flesta programländer ges också stöd till lokala rättighetsorganisationer.

Raoul Wallenberginstitutet, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Diakonia, bara för att nämna några organisationer, har under senare år utvecklats och blivit viktiga samarbetspartner. Sverige har i vissa fall bidragit med allmänt budgetstöd, vilket möjliggjort för organisationer som Internationella juristkommissionen att utvecklas på sina egna villkor.

Hittills har mycket lite gjorts för att främja de mänskliga rättigheterna i samarbete med mottagarländernas regeringar. När det finns politisk vilja att respektera de mänskliga rättigheterna bör Sverige på olika sätt stödja regeringarna.

Har samarbetsländerna inte ratificerat någon av de sex grundläggande konventionerna om mänskliga rättigheter bör Sverige verka för att det sker. Reservationer till konventioner länderna anslutit sig till bör dras tillbaka. Detta bör tas upp i förhandlingen om samarbetsavtal och ses som en naturlig del av partnerskapet.

Behovet av stöd till policy- och metodutvecklingsarbete kommer öka, särskilt bland enskilda organisationer. Sverige bör stimulera till ett ökat utbyte mellan det mer normativt orienterade arbetet och den utvecklingspolitiska och praktiska verksamheten. Det finns skäl att lära av egna och andra givares erfarenheter och se hur verksamheten kan bli mer systematisk och effektiv.

Sverige har stött uppföljning av efterlevnaden av de olika konventionerna om mänskliga rättigheter genom att bidra till rapporteringsprocesserna. Det finns ett stort behov att stödja ett effektivt arbete av granskningskommittéerna och att stimulera enskilda organisationer att bidra med information om särskilt utsatta grupper. Det finns också behov av att utveckla mekanismer för rapportering av övergrepp som sker i samband med olika katastrof- och biståndsinsatser.

Stöd till kvinnors rätt och deltagande

Jämställdhet mellan män och kvinnor är ett av målen för svenskt utvecklingssamarbete, ett mål som har nära knytning till demokratimålet. I samtliga samarbetsländer råder, om än i olika grad, kvinnoförtryck och stora brister i jämställdhet. Eftersom kvinnors och mäns åtnjutande av mänskliga rättigheter och

deras deltagande i beslutande fora generellt bottnar i föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning, krävs ett brett spektrum av åtgärder för att stärka kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter och öka deras deltagande i demokratiska processer på alla nivåer både i samhällslivet och inom familjen.

Sverige kan spela en viktig roll internationellt genom att ta upp jämställdhetsperspektiv i olika fora. Sverige bör på hög nivå i såväl FN, de multilaterala utvecklingsbankerna, EU som DAC markera att utvecklingssamarbetet skall utgå från kvinnors och mäns lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter.

Vidare skall Sverige bidra till att stärka kvinnors medvetenhet om sina rättigheter och att motivera länder att stärka kvinnors ställning genom översyn av lagstiftning och uppföljning av dess tillämpning. Kvinnor bör också lyftas fram när möjligt i stöd genom partinära organisationer, till parlamentariskt arbete och till lokala styren och förvaltningar. Sverige bör också vara pådrivande när det gäller ratificering av FN:s kvinnokonvention liksom tillbakadragande av reservationer, men framför allt bidra till en systematisk uppföljning av konventionen och handlingsplanen från FN:s kvinnokonferens i Peking. Kvinnor som deltar i det politiska livet behöver synliggöras. Möten mellan forskare, politiker och media om vägar att stärka kvinnors inflytande över politiken är ett sätt. Sveriges ambassader har visat hur de kan bidra till exempel genom att i högre grad uppmärksamma kvinnliga politiker.

Grupper i Sverige som arbetar med kvinnors deltagande i politiken och kvinnors rättigheter bör på olika sätt uppmuntras att delta i det svenska utvecklingssamarbetet.

Stöd till barn och ungas rättigheter

När det gäller kontinuerliga och långsiktiga processer som demokratisering är insatser inriktade på barn och unga av strategisk betydelse. Det är fundamentalt för respekten av mänskliga rättigheter att varje barn blir medvetet om sina – men också andras – lika värde och rättigheter och möts med respekt. Det är först under senare år som barn stigit fram i utvecklingssamarbetet i sin egen rätt. Sverige har i internationella sammanhang traditionellt varit pådrivande i frågor som rör barns överlevnad, trygghet och utveckling och dessa frågor ges nu ökad prioritet. Utifrån en mer samlad policy skall nu ett systematiskt barnperspektiv utvecklas i biståndet.

Sverige skall i samarbete med andra länder verka för att FN:s konvention om barnets rättigheter, deklarationen från FN:s barntoppmöte och andra åtaganden operationaliseras och omsätts i praktiken. Ett barnperspektiv skall tydliggöras i det svenska biståndets satsningar på demokrati, ekonomiskt samarbete, hälsa och utbildning. Sverige skall vidare verka för att såväl strukturella insatser som särskilt riktade insatser fokuserar på särskilt utsatta barn, till exempel barnarbetare, sexuellt exploaterade barn, barn med funktionshinder, barn på institutioner och barn i väpnade konflikter. Bland dem är flickor genomgående mest utsatta och skall ges särskild uppmärksamhet. Vi skall bidra till att barn och ungdomar blir lyssnade till och kan påverka i frågor som berör deras liv.

Ett viktigt sakområde att börja med är undervisningsstödet. Allt fler barn går i skolan och skolan är eller kommer bli den miljö näst hemmet där barn vistas mest. Alla har en uttrycklig rätt att lära om sina rättigheter i skolan men än viktigare är om skolan och arbetet där präglas av demokratiska attityder och praktiserar barnets rättigheter.

UNICEF är den viktigaste kanalen för vårt barnstöd. Fonden tar i sitt arbete fasta på såväl barnkonventionen som kvinnokonventionen. Man är i färd med att operationalisera framför allt barnkonventionen och utveckla metoder för ett rättighetsbaserat arbete. Barnfrågorna är tvärsektoriella till sin karaktär och barnets rättigheter är universella. Ett tydligt ansvar vilar därför även på andra internationella aktörer.

Stöd till funktionshindrades rättigheter

Rätten till delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder är sedan länge en prioriterad fråga i det svenska utvecklingsarbetet. Inom FN-systemets ram har Sverige varit pådrivande för att stärka funktionshindrades mänskliga rättigheter. Sverige initierade och deltog mycket aktivt i utarbetandet av FN:s standardregler på handikappområdet. De rör framför allt funktionshindrades rätt till lika villkor, inflytande och delaktighet och är avsedda att vara ett praktiskt verktyg för genomförandet av FN:s och medlemsstaternas handikappprogram.

Svenska handikapporganisationernas internationella biståndsförening, SHIA, ger stöd för att förbättra livsvillkor och delaktighet för människor med funktionshinder i Afrika, Asien och Latinamerika bland annat genom att stärka deras egna organisationer på lokal nivå.

Det finns skäl att fortsatt bidra till att stärka förutsättningarna och möjligheterna för människor med funktionshinder att delta i politiskt liv. Barns och ungdomars rättigheter att delta i skola och samhällsliv skall uppmuntras. Uppföljning och genomförande av FN:s standardregler på handikappområdet bör vara vägledande för detta arbete.

Stöd till demokratiska enskilda organisationer

Sverige ger i dag totalt sett ett omfattande stöd till utvecklingen av enskilda organisationers uppbyggnad och verksamhet i utvecklingsländerna och i Central- och Östeuropa. Organisationerna kan sedan vara mer eller mindre demokratiska i synsätt och arbetsformer. Det svenska stödet har omfattat bidrag till utbyte mellan organisationer, samarbete och nätverkande. Någon utvärdering av de samlade effekterna av allt detta bistånd ur ett demokratiperspektiv finns inte. En nyligen genomförd utvärdering av svenska enskilda organisationers samarbete med organisationer i Baltikum visar att merparten är på god väg att utveckla en demokratisk och hållbar struktur för sin verksamhet.

Få av organisationerna i mottagarländerna arbetar direkt för att främja en demokratisk utveckling, men många bidrar indirekt genom att öka människors medvetenhet om hur samhället fungerar och deras självkänsla och ekonomiska oberoende, inte minst kvinnors. Några organisationer arbetar uttalat med att främja mänskliga rättigheter.

Det finns skäl att stödja organisationer med olika inriktning och olika uppgifter. Demokratiseringsprocesser kan behöva aktörer som informerar, granskar och opinionsbildar, men också sådana som är praktiskt operativa, som testar nya metoder och sådana som utbildar, nätverkar och skapar allianser på olika nivåer. Vi kommer fortsatt undersöka hur stödet via svenska enskilda organisationer och det s.k. direktstödet bidrar till att förstärka ett civilt samhälle. Sida skall här ta initiativet att tillsammans med svenska enskilda organisationer utveckla bättre förståelse för det civila samhällets dynamik och för möjligheter till en mer medveten roll- och arbetsfördelning mellan svenska regeringen och de svenska

organisationerna.

Det finns också skäl att stödja medverkan av samarbetsländernas organisationer i olika nationella och internationella sammanhang där utvecklings- och rättighetsfrågor står på dagordningen. Inte minst är det viktigt att stödja de lokala organisationernas möjligheter att delta i de internationella nätverken så att de kan lära av andras erfarenheter och bidra med sina egna.

Stöd till fria och oberoende media

En av de mest påtagliga förändringarna under senare år är den starka framväxten av oberoende aktörer inom media. Såväl tidningar som etermedia har högre kvalitet. Utvecklingen är påtaglig men gäller inte varje land. Också i länder med en hög grad av öppenhet förekommer grova övergrepp på journalister. Höga produktions- och distributionskostnader tillsammans med låg köpkraft, brist på investeringskapital och utbildade journalister och annat fackfolk och administratörer är andra påtagliga svårigheter inom sektorn. En annan svaghet är den stora mansdominansen.

Svenskt mediabistånd har utvecklats, framför allt under 1990-talet. Det har haft en huvudsaklig inriktning på att värna det fria ordet genom att stödja reformering av lagstiftning, bidra till forskning, främja mediers och journalisters möjligheter att verka fritt samt stödja utvecklingen av nätverk mellan journalister nationellt och regionalt. Enskilda nationella och internationella organisationer, ofta i samarbete med varandra har varit mottagare av merparten av det svenska stödet. Det framtida mediabiståndet bör förutom att främja mångfald, mediers oberoende och granskande funktion, även stödja deras roll som informations-spridare och opinionsbildare, särskilt i radio och TV. Vidare bör Sverige bidra till att kvinnor, ungdomar och minoriteter inte blir diskriminerade i media, utan tvärtom, ges extra utrymme. Medias möjligheter och roll i biståndet till andra sektorer bör uppmärksammas.

1 Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd – en sammanfattning

1.1 Nya och bättre förutsättningar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter

Aldrig har så många människor levt i demokratier som idag. Fler kvinnor och män än någonsin kan läsa och bilda sig en informerad uppfattning om vad som händer i omvärlden, fler än någonsin – också barn – har lagstadgade rättigheter. Men många lever ännu i diktaturer. Och vardagen präglas också i demokratier ofta av maktlöshet och förtryck.

Under 1980- och 1990-talen har demokratin gjort stora framsteg. En lång rad länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa har infört demokratiska styrelse reformer eller tagit betydande steg i den riktningen, medan få länder har genomgått motsatt utveckling. Kalla krigets slut öppnade vägen för demokrati i många länder, även om demokratiska rörelser redan tidigare hade fått genomslag på många håll. Majoriteten av stater är nu åtminstone i formell mening demokratier.

Denna demokratisering har föregåtts av människors kamp för förändring, oftast i fast organiserade former, ofta under hot och umbäranden och inte sällan med förlust av liv som följd. Efter att den första generationens fria och rättvisa val hållits står nu dessa krafter inför nya uppgifter och roller i den demokratiska

processen. Demokrati som värde, mål och praktik har fått en bred uppslutning. Därmed har det öppnats nya och bättre möjligheter för att stödja en demokratisering i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa. Förutsättningarna för en mer balanserad relation mellan stat, näringsliv och civilt samhälle har förbättrats. Samtidigt som staten tvingats se över sin roll och bli effektivare, håller ett modernare civilt samhälle på att ta form i flertalet utvecklingsländer. Nya organiserade krafter växer fram, flera av dem knyter nationella och globala nätverk och påverkar de politiska besluten. Det gäller att stödja de demokratiskapande krafterna både bland dessa nya grupperingar och äldre organisationer som massrörelser, dissidentgrupper, religiösa samfund, fackföreningar och traditionella gemenskaper. De ekonomiska reformprocesserna har öppnat marknaden och skapat förutsättningar för en mer livaktig privat sektor. Många stater har också bedrivit en decentraliseringspolitik som ger nya förutsättningar för lokal demokrati.

Den informationsteknologiska revolutionen har öppnat förhållandevis billiga möjligheter för människor att ta del av och sprida information, och utbyta tankar också över stora avstånd. Det är numera svårt för en auktoritär regim att hindra människor från kontakt med yttervärlden och med varandra. De flesta unga kan också läsa och skriva. Men mindre gynnade grupper och de icke läskunniga kan riskera att ställas utanför.

Den växande integrationen mellan länder och människor ökar det ömsesidiga beroendet och innebär nya möjligheter för internationellt umgänge på basis av gemensamma normer. Därför har den snabbt växande anslutningen till FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna stor betydelse. De omfattar just ett universellt normsystem som täcker alla grundläggande aspekter av människors behov och utveckling. I dag finns det både ökad legitimitet och spelrum för att reagera på övergrepp och bistå med insatser för att göra verklighet av rättigheterna. Det internationella samfundet har allt mer i praktiken accepterat att den nationella suveräniteten inte hindrar omvärldens protester och engagemang när det gäller flagranti brott mot de mänskliga rättigheterna.

De positiva sambanden mellan demokrati och ekonomisk och social utveckling har alltmer uppmärksamats. Genom 1990-talets stora FN-konferenser har tidigare öst-väst och nord-syd-schabloner ersatts av allt mer uttalade konsensuskrivningar kring dessa samband. En välskött stat har avgörande betydelse för fungerande marknadsekonomi och ett gott styrelseskick, präglat av ansvar, insyn och effektivitet, är viktigt för att skapa en gynnsam miljö för ekonomin. I dag finns också en bred insikt om vikten av att stärka ett samhälles sociala kapital av förtroende och samspel mellan människor.

Det internationella samfundets växande samsyn kring fred, demokrati och hållbar utveckling har under 1990-talet manifesterats i serien av FN-konferenser. Kravet på alla människors deltagande i samhällsutvecklingen går som en röd tråd genom slutdokumenten. FN:s generalsekreterare har också i sitt förslag till reformering av FN betonat att mänskliga rättigheter skall genomsyra all FN:s verksamhet. Även om det fortfarande finns intressekonflikter och bristande förståelse i samfundet, ser Sverige detta som stora politiska framsteg. Det skapar nya förutsättningar att i arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter ta stöd i internationella överenskommelser. Slutsatserna från FN-konferenserna bör knytas samman med de åtaganden om mänskliga rättigheter som regeringarna

gjort för att få dessa agendor att samverka. Sverige bör i det internationella samfundet verka för att demokratins genombrott befasts i gemensamma dokument, att den normativa grunden förtydligas och att man utvecklar demokratins språk.

Sverige har också en hel del egna erfarenheter att dra på av att främja demokratiseringsprocesser och stärka mänskliga rättigheter, inte minst från arbetet i Centralamerika, Sydafrika och Central- och Östeuropa.

Det är dessa goda förutsättningar Sverige vill bygga på de kommande åren i sitt fortsatta arbete för att främja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa. De positiva tendenserna till trots är behoven och utmaningarna stora.

1.1 Hur vi ser på demokrati

Denna skrivelse använder ett brett och sammansatt demokratibegrepp som inte gör anspråk på att vara en absolut definition: demokrati innefattar såväl formella demokratiska institutioner och procedurer som att medborgarna faktiskt deltar i det politiska livet, utvecklar och vidmakthåller en demokratisk kultur. Demokratien utmärks inte bara av fria och rättvisa val utan också av maktodelning, rättssäkerhet och skydd av individuella fri- och rättigheter. Demokrati handlar i grunden om att hantera mänskliga konflikter med fredliga medel. Sverige avser att i sitt utvecklingssamarbete utgå från de grundläggande normerna och värderingarna i de internationella rättighetsinstrumenten och den förståelse av demokrati- och mänskliga rättighetsbegreppen som vi tillämpar på hemmaplan. Det skall finnas en värdemässig överensstämmelse mellan vårt agerande hemma och borta, även om de faktiska uttrycken måste bli olika.

Demokratisering är en sammansatt process, en rörelse mot ökade inslag av demokrati i samhället. Demokratisering tar ofta tid. Det gör att resultaten kan låta vänta på sig. Sverige har i sitt utvecklingssamarbete tagit fasta just på processen och att stärka dess dynamik. I vårt demokratifrämjande arbete kommer vi därför noggrant att undersöka förutsättningarna, vara flexibla när det gäller formerna och ha ett långsiktigt perspektiv.

Att införa demokrati är mödosamt och kräver uthållighet och mod av många. Varje utveckling mot demokrati är en maktkamp. Underprivilegierades krav på inflytande och lika behandling möts ofta av motstånd. De som vill ändra på ordningen riskerar repressalier från dem som har makten. Så gott som alltid är kampen för demokrati samtidigt en kamp om ekonomiska resurser och social rättvisa. Det fordras lokalkännedom och klokskap av en biståndsgivare för att kunna främja de demokratiska krafterna i spända lägen.

Demokrati kräver demokrater. Om människor i sitt dagliga liv är vana att organisera sig kring gemensamma uppgifter och fatta beslut i demokratisk anda underlättar det självklart införandet av formella demokratiska strukturer och spelregler. Exempelvis har demokratiseringsprocesser i Afrika i viss mån stötts av att maktodelning och samförståndslösningar ingått i kulturen. På motsvarande sätt försvåras demokratiseringen av hierarkiska maktförhållanden i vardagen. Det kan man se i sydasiatiska länder med utpräglade patron-klient förhållanden. En demokratisk kultur som kännetecknas av öppenhet, pluralism, ansvar och ömsesidig respekt är avgörande för breddning och fördjupning av demokratiskt politiskt liv. Sveriges utvecklingssamarbete skall bidra till att förstärka en sådan kultur.

Demokratisering sker genom ett brett deltagande, genom att många röstar och gör sig hörda i politiken. Ingen verklig demokratisering kan dessutom ske utan kvinnors medverkan. Olika intressen och identiteter behöver ta del. Det ställer krav på att möjliggöra för och motivera människor ur olika grupper att komma till tals, särskilt de mer osynliggjorda, eftersatta eller undertryckta.

Demokratisering sker både underifrån och uppifrån genom ett samspel mellan civilt samhälle och staten. Demokrati kan aldrig införas uppifrån eller med tvång. Reformerna kan dock sätta igång processer, legitimeras och stimuleras mer demokratiska förhållningssätt, men utan ett engagerat civilt samhälle och medborgare som deltar fungerar de inte. Omvänt behöver medborgarna och det civila samhället att staten garanterar de mänskliga rättigheterna och möjliggör deras medverkan i politiken. Sverige försöker därför stimulera till dialog mellan staten och de demokratiska krafterna bland det civila samhällets aktörer. Det främsta sättet för medborgarna att medverka i det politiska livet är givetvis genom de politiska partierna.

Diktaturregimer kan motarbetas i internationellt arbete, men demokrati kan inte pressas fram enbart genom sanktioner och bestraffning. Demokrati utvecklas inom landet. Okloka initiativ utifrån kan leda till förhastade och ohållbara lösningar som motverkar sitt syfte. Sverige bör därför agera extra ansvarsfullt och ödmjukt i dessa frågor.

Demokratisering tar sig olika vägar och uttryck i olika länder och kulturer. Utvecklingsarbetet måste därför ta sin utgångspunkt i de lokala förhållandena i samarbetsländerna. Utmaningen är att medverka till att skapa positiva processer utifrån dessa förhållanden.

1.1 Framtida strategiska frågor och arenor

Denna skrivelse belyser vilken inverkan dagens utvecklingstrender och samhällsförändringar kan ha på demokratin, nu och på längre sikt. Regeringen har för avsikt att fortsatt noga följa förändringarna i omvärlden och se hur de manifesterar sig i det enskilda sammanhanget i olika länder. Nedan identifieras några av de viktiga strategiska frågor och arenor för den framtida demokratiska samhällsutvecklingen, som skall ges särskild uppmärksamhet inom utvecklingsarbetet.

- En sådan fråga gäller sambanden mellan ekonomisk och social utveckling och demokratisering. Sambanden måste tydliggöras och förstås bättre, vilket är av avgörande betydelse för det partnerskap som alla aktörer inom det internationella utvecklingsarbetet i dag eftersträvar.
- Ett annat område är det framväxande organisationslivet i det civila samhället. Vi måste bättre förstå hur dessa nya krafter kan bidra till demokratisering och en demokratisk kultur, för att kunna bidra inte bara till uppbyggnaden av demokratiska organisationer utan också till en positiv dynamik mellan olika aktörer i samhällslivet.
- Parlament och politiska partier har nyckelroller i alla demokratier, inte minst när det gäller att konsolidera nya eller bräckliga demokratier. Det är angeläget att skapa möjligheter till ett fortlöpande internationellt och nationellt utbyte av erfarenheter mellan dessa institutioner och de politiker som bär upp dem. Det behövs möjlighet till reflektion och lärande både bland politiker och dem som granskar politiken, som ombudsmän och revisorer.
- Såväl tendenser till laglöshet i de snabba förändringarnas spår som

korruptionens utbredning gör det extra angeläget att utveckla rättsstaten i utvecklingsländerna och länder i omvandling. Det handlar om att bygga upp fungerande rättsväsenden som hävdar lagen och skyddar medborgarna, särskilt då att människor behandlas lika och att det råder en humanistisk människosyn grundad på de mänskliga rättigheterna. Att bidra till ökad insyn och offentlighet i statens institutioner är också centralt.

- Media spelar en allt större roll för den politiska utvecklingen också i utvecklingsländerna. Det finns behov av att främja medias kritiskt granskande och folkbildande möjligheter. Kvinnor, barn och minoriteter som vanligen är underrepresenterade i media bör speglas bättre och komma till tals. Ungdomars mediaintresse bör vi ta fasta på.

- Utveckling av närdemokrati och lokal förvaltning är inte minst viktig i de växande städerna, där snart en majoritet av världens fattiga kommer att bo. Det handlar om en demokrati kring konkreta frågor som engagerar kvinnor och där ungdomar kan delta. En annan fråga i sammanhanget är hur man kan bidra till skydd för de mänskliga rättigheterna lokalt, kanske genom lokala ombudsmän eller en bättre fungerande lokalpolis. Ytterligare frågor är ökad insyn och ansvar för maktmissbruk

- Skolan har och kan få än större betydelse för barns kunskaper, föreställningar och demokratiska beteende. Basutbildning, att lära sig läsa och skriva och viss omvärldskunskap, är självklart nödvändigt för en medborgare i det moderna samhället, men skolan bör också bidra till demokratisk träning, medvetenhet om rättigheter och gott självförtroende.

- Väpnat våld i vardagen och väpnade konflikter där civilbefolkningen i ökande grad blir lidande och ibland är den direkta måltavlan för stridshandlingar och andra övergrepp, har blivit ett mönster som måste brytas. Demokratisering är en metod som kan bidra till fredlig konflikthantering. Hur detta kan ske skall undersökas och utvecklas.

1.1 Svenska målsättningar – vad vi vill uppnå

Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är en central målsättning för Sveriges utrikespolitik. Demokrati och mänskliga rättigheter är ett av sex mål för att uppnå det övergripande målet för utvecklingssamarbetet – att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det handlar om att bidra till att enskilda kvinnor och män blir aktiva medborgare, kan påverka sina liv och få del av den samhälleliga gemenskapen. Likaså är ett av de fyra målen för utvecklingssamarbetet med de central- och östeuropeiska länderna att fördjupa en demokratisk kultur.

Inom utvecklingssamarbetet vill Sverige därför bidra till:

- livskraftiga civila samhällen med en mångfald av demokratiska organisationer,
- en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet,
- effektiva för demokratin bärande institutioner och procedurer,
- respekt för de mänskliga rättigheterna i form av grundläggande friheter, gott skydd mot övergrepp och tillfredställande levnadsstandard.

Att bekämpa fattigdom och verka för förbättringar i fattiga människors levnadsvillkor kräver ett integrerat synsätt, där samverkan mellan politiska, ekonomiska, miljömässiga och sociala faktorer är avgörande. Demokratisk samhällsutveckling bidrar till förverkligandet av de övriga fem målen i

utvecklingssamarbetet – resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön och jämställdhet mellan kvinnor och män. Särskilt viktig är demokratin när det gäller att uppnå en jämlik fördelning av resurser och jämställdhet mellan könen.

Resultatet av utvecklingsarbetet måste ytterst mätas i hur enskilda människors villkor förbättras och i vilken makt de har att påverka sina liv. Det övergripande målet låter sig därför översättas i termer av mänskliga rättigheter, som är knutna till individen. Det överensstämmer därför väl till syfte och anda med de mål och värden som är nedlagda i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och åtföljande sex konventioner. Allmänna förklaringen anknyter till mänskliga aspirationer och etiska handlingsregler med förankring i olika samhällsåskådningar och religioner över hela världen. Sverige skall i ökad utsträckning använda FN:s rättighetskonventioner som instrument för att bestämma mål och följa upp resultat i biståndet, men också för att ge legitimitet åt frågor och ståndpunkter som vi driver.

Det är väsentligt att komma ihåg att utvecklingssamarbete för demokrati och mänskliga rättigheter i grunden handlar om att påverka människors värderingar. Sambanden mellan insatser och resultat kommer ofta att vara mycket mångfacetterade och svåra att bevisa. Resultaten kan ibland visa sig långt efter det att en insats avslutats. Risker för att resultaten ointetgöras av andra krafter är stor. Stöd till de krafter som främjar demokrati och mänskliga rättigheter innebär alltså med nödvändighet risker för misslyckanden och bakslag. Det måste således finnas utrymme för att biståndet inte alltid är direkt mätbart eller leder till avsett resultat.

1.1 Ett genomgående och centralt inslag i utvecklingssamarbetet

Sveriges utvecklingssamarbete för att främja demokrati och mänskliga rättigheter skall utökas, utvecklas och bli mer långsiktigt så att det blir ett än mer centralt, tydligt och genomgående inslag i biståndet. Det handlar om att bidra till politisk utveckling. Vi vill undvika sektortänkande och värna om en helhetssyn.

Sverige avser fortsatt främja såväl den demokratiska utvecklingen i skilda utvecklingsländer som en ökad uppslutning i det internationella samfundet kring demokratiska värden och mänskliga rättigheter som en förutsättning för utveckling. Sverige skall bidra till policy- och metodutveckling på området och en institutionaliserad kunskapsuppbyggnad som kommer utvecklingsländerna tillgodo. Vår egen och andras kommunikation och opinionsbildning på området skall stimuleras.

Vi avser följa den politiska utvecklingen i utvecklingsländerna med större uppmärksamhet och söka bidra än mer till ländernas demokratisering. När det gäller geografisk koncentration kommer Sveriges arbete fortsatt till vara inriktat på demokratiprocesserna i Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa. Förutom stöd till samarbetsländerna kommer vi vara öppna för att stödja sådana processer i andra länder som är utsatta eller i omvandling.

1.1 Ett strategiskt och integrerat angreppssätt

Att främja demokrati och respekten för mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet är en bred och sammansatt uppgift som måste angripas på flera plan samtidigt. Biståndet erbjuder många instrument för att agera på olika nivåer, med olika medel och via olika aktörer. Genom att länka samman lokal,

nationell och internationell nivå och kombinera multilaterala och bilaterala kanaler och bistånd via enskilda organisationer kan resultatet förbättras.

För att använda biståndsinstrumenten strategiskt krävs att Sverige i sitt utvecklingssamarbete kan bedöma den politiska verkligheten i olika länder och på skilda arenor, inklusive situationen vad gäller jämställdhet. Utifrån en analys av politiska förhållanden, utvecklingstrender och aktörer skall Sverige söka få en uppfattning om nyckelproblem och tänkbara lösningar. Det gäller att identifiera de krafter som verkar för demokratisering inom det civila samhället och staten och stödja dem på rätt sätt vid rätt tillfälle. Biståndet måste på så sätt visa flexibilitet i de komplicerade och politiska processer som vi vill påverka. Allt detta kräver överblick, kompetens och samordning mellan olika aktörer och insatser.

Demokrati- och rättighetsfrågorna skall behandlas utförligt i de landstrategier som regeringen fastställer för samarbetsländerna. I vissa länder kan det bli aktuellt med särskilda strategier för hur Sverige kan främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Sverige arbetar med ett långsiktigt perspektiv, men enskilda insatser kan variera i tid och inriktning. Stödet skall bestå av en kombination av dialog och konkret bistånd, som i sin tur kan vara en blandning av större och mindre, längre och kortare insatser, som kan bestå av studier, rådgivning, utbildning, erfarenhetsutbyte, utrustning eller metodik.

1.1 Samverkan mellan utrikespolitik och utvecklingssamarbete

Analys, bedömningar och samarbete i politiska frågor som har relevans för främjande av demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter tillhör utrikespolitikens kärnområden. Med en ökad satsning på främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet är därför en ökad samverkan mellan utrikespolitikens olika grenar nödvändig. Det har visat sig att det ofta är mer verksamt att främja demokrati med dialogdiplomati i kombination med bistånd. Sverige avser att i ökad utsträckning och mer systematiskt kombinera diplomati med biståndets olika medel för att få större slagkraft i svenskt agerande.

I regeringens skrivelse om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89) slås fast att mänskliga rättigheter är en genomgående dimension i Sveriges utrikespolitiska arbete. Sverige kommer också inom ramen för sitt utvecklingsarbete söka operationalisera rättighetskonventionerna och använda dem som vägledning och stöd i biståndet. Det handlar inte bara om att reagera på övergrepp utan att stödja och påverka regeringars mer långsiktiga arbete för att förverkliga samtliga rättigheter, såväl de politiska och medborgerliga som de ekonomiska, sociala och kulturella. Här krävs ett nära samarbete mellan utrikespolitikens olika grenar.

1.1 Flera samarbetsformer

En kärna i det bilaterala samarbetet

Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter skall ges större tyngd inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det gäller framför allt bistånd till samarbetsländerna men även samarbetet med andra länder och kan beröra alla typer av anslag och instrument som landramar, regionala anslag, kontraktfinansierat tekniskt samarbete, internationella kurser, forskningssamarbete och humanitära insatser.

När det gäller programländerna avser Sverige sträva efter att utveckla mer

jämlika relationer inom ramen för partnerskap, som måste baseras på en gemensam värdegrund och målsättning och präglas av ömsesidighet, jämlikhet och respekt. Demokrati och mänskliga rättigheter är den självklara essensen i en sådan värdegemenskap.

Inom partnerskapets ram bör strategier för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter tas fram. Sådana strategier skall självklart utgå från problem och förutsättningar i landet men särskilt ta fasta på dynamiken i det civila samhället och samspelet mellan staten och det civila samhällets aktörer. Strategierna får konkret uttryck i demokrati- och rättighetsprogram bestående av såväl direkta demokrati- och rättighetsinsatser som komponenter i andra biståndsinsatser som till exempel kvinnors deltagande i markvårdsprogram eller barns rätt att lära om sina rättigheter i skolan.

Eftersom samarbetsländerna oftast har många givare med olika prioriteringar och krav är det viktigt att Sverige strävar efter samordning så att det svenska samarbetet blir en naturlig del av en vidare samverkan med andra givare under landets ledning.

Fördjupat multilateralt samarbete

De multilaterala organen spelar viktiga roller såväl som policysättare som aktörer i fält. Sverige skall agera kraftfullt i dessa fora, som medlem och som finansör, och vi skall göra det med stöd av våra konkreta erfarenheter från det bilaterala arbetet. Enskilda organisationer skall också uppmuntras och stödjas i att bidra till organisationerna med sina erfarenheter. Sverige stödjer den spirande utvecklingen inom FN:s utvecklingsorganisationer, det gäller framför allt UNDP och UNICEF, för att integrera demokratisering och mänskliga rättigheter i verksamheterna. Här kan Sverige lära men vi skall också ta tillvara tillfället att påverka utformningen av den nya politiken. Sverige följer och stödjer med särskilt intresse högkommissarien för mänskliga rättigheter och hennes kontors utveckling till att bli en slagkraftig aktör för mänskliga rättigheter, också inom FN-systemet. Vi kommer även följa och stödja det led i FN:s reformprocess som avser integrationen av de olika FN-organens verksamheter i utvecklingsländerna, särskilt här de demokrati- och rättighetsrelaterade frågorna.

Sverige bidrar aktivt till att anpassa utvecklingsbankernas verksamhet till en verklighet som påverkas och förändras av demokratiseringsprocesserna i världen. Det är viktigt att uppmuntra bankernas växande lyhördhet för dessa frågor. Vi stödjer också utvecklingsbankernas arbete för att stärka människors delaktighet i samhällsutvecklingen genom att i samarbete med andra nordiska länder och likasinnade medlemsländer i bankernas styrelser främja ett gott styrelseskick, utveckla fungerande statsförvaltningar, bekämpa korruption och återuppbygga konflikthärjade samhällen. Sverige anser det viktigt att förbättra förankringen av ekonomiska reformer och avser därför stödja det utvecklingsarbete som pågår för att utvärdera tidigare erfarenheter och ta fram fungerande deltagandemetoder. En utmaning för framtiden är att ta till vara möjligheterna att inom EU främja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa. Vi vill verka för att biståndet går hand i hand med det politiska arbetet och att kommissionens bistånd på det här området blir mer processinriktat, effektivt och professionellt. Kommissionens arbete måste också bli mer samordnat med andra aktörers verksamhet framför allt med medlemsländernas och FN-systemets. Inom DAC avser Sverige driva att det

utvecklas former och mekanismer för att följa demokrati- och rättighetsfrågor kopplade till utveckling.

International IDEA är en unik aktör på demokratiområdet. Vi skall fortsatt stödja institutet i att utveckla och bygga upp en samlad kompetens kring demokratiseringens möjligheter och problem som är relevant för utvecklingsländerna. IDEA har som en fristående internationell organisation en viktig roll som oberoende analys- och policyutvecklare, som mötesplats för demokratins olika aktörer samt som rådgivare och mäklare i demokratiseringsprocesser.

Eftersom frågorna kring demokrati och mänskliga rättigheter först relativt nyligen börjat uppmärksammas av multilaterala organ och givare, som var och en är i färd med att bygga upp sin egen kompetens, finns det skäl att sträva efter en rollfördelning och samordning mellan olika aktörer som bygger på vars och ens mandat, komparativa fördelar och förutsättningar. Sverige avser att göra en genomgång och bedömning av de multilaterala aktörernas förutsättningar på detta område som underlag för framtida överväganden om inriktning, omfattning och organisering av Sveriges stöd och samarbete.

Sverige avser att bistå utvecklingsländerna, både deras regeringar och enskilda organisationer, att delta i uppföljningen av 1990-talets stora FN-konferenser och att fortsatt vara med i utvecklingen av en gemensam internationell samsyn kring fred, demokrati och en hållbar utveckling.

Enskilda organisationer har en avgörande roll

Svenska och internationella organisationer kommer även i framtiden att vara de viktigaste aktörerna i det svenska utvecklingssamarbetet för att stödja framväxten av civila samhällen som kan bidra till demokratisering och försvar för de mänskliga rättigheterna. I samarbetsländerna skall Sverige stimulera mångfald och nätverk mellan olika aktörer inom det civila samhället liksom en dialog med statens företrädare. Det kan finnas skäl att också uppmärksamma och motverka icke-demokratiska krafter. Enskilda organisationers växande informations- och opinionsbildande arbete i internationella fora skall fortsatt stödjas. Sverige avser även uppmuntra det internationella samfundet att utveckla sin förståelse för de lokala organisationernas uppgift, förutsättningar och arbetsformer och finna former för att involvera dem när relevant i hanteringen av olika frågor. Samtidigt ska vi kritiskt ta upp frågan om deras representativitet och effektivitet.

UD och Sida skall utveckla sitt samarbete med de svenska enskilda organisationerna till ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte och en samverkan, där regeringen och organisationerna kompletterar varandra. Som ett led mot ett utvidgat partnerskap skall Sverige pröva att tillsammans med samarbetslandets regering bjuda in såväl relevanta enskilda organisationer som ett urval av deras samarbetspartner i samarbetslandet, till samtal om strategier för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

1.1 Flera verktyg

Utvecklingssamarbetet bör bestå av en kombination av politisk dialog, insatser direkt inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter och demokrati- eller rättighetsfrämjande inslag i övriga biståndsinsatser. Utifrån analys av ett land kan helheten i ett biståndsprogram bidra till demokratisering. Så kan till exempel betalningsbalansstöd, hälsoprogram och infrastruktursatsningar alla vara demokratifrämjande. Sanktioner av olika slag, till exempel avbrutet bistånd, har sin

roll att spela, men är ofta trubbiga instrument. Det väsentliga är att alla insatser i ett land ses i ett sammanhang och förstärker varandra så att helheten blir mer än summan av delarna.

Förstärkt dialog

Sverige kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt dialogen som instrument inom utvecklingssamarbetet. Demokrati- och rättighetsfrågor kräver politisk förankring i det berörda landet. Den samlade dialogen som förs på olika nivåer med ett land och vid många olika tillfällen, kan utvecklas till ett mer effektivt instrument för utbyte och påverkan. Den kan samspela med och förstärka dialog i internationella och regionala fora och den kan kombineras med konkreta insatser. Konkreta insatser kan både bygga under och bli konsekvens av dialogen.

Att främja demokratisering handlar om att stödja politikens själva förutsättningar och kan vara känsligt att ta upp mellan regeringsföreträdare. Sverige behöver därför vara ödmjuk inför frågorna. En utvecklad dialog kräver att Sverige bygger upp ett förtroendekapital. Vidare att vi har en entydig hållning vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter och konsekvens och sammanhang i budskapen.

Mångfald av direkta insatser för demokrati och mänskliga rättigheter inom centrala sakområden

För att få effektivitet i biståndet är det viktigt att flexibilitet kombineras med fokusering på centrala sakområden, inom vilka det svenska biståndet kan vidareutveckla sin kompetens och resursbas. På så sätt vill vi kombinera kravet på dynamik med kravet på koncentration.

Sverige har börjat utveckla en kompetens och erfarenhet inom flertalet för demokratin centrala områden inom vilka vi avser bygga upp en egen baskompetens och resursbas. Det handlar främst om stöd till val och valinstitutioner, parlamentens arbete, rättsväsende, offentlig förvaltning, decentralisering och lokal demokrati, uppföljning av rättighetskonventionerna, kvinnors deltagande, en demokratisk skola, oberoende media och det civila samhällets organisationer liksom politiska partier.

Inom detta vida fält skall Sverige välja några tematiska frågor där vi har särskilda komparativa fördelar att utveckla kompetens och stöd. Kring dessa profilteman skall Sverige genomföra en systematisk kunskapsuppbyggnad som kan ligga till grund för debatt och policyutveckling både i Sveriges samarbetsländer och internationellt. Tänkbara sådana teman är utvecklingen av demokratiska enskilda organisationer och föreningsarbete, ombudsmannainstitutioner, offentlighetsfrågor, demokratisering av rättsväsendets institutioner, främjande av kvinnliga politiker samt närdemokrati.

Utöver direkt stöd till demokratiseringsprocesser i utvecklingsländer kommer Sverige än mer kraftfullt stödja systematisk och institutionaliserad kunskapsuppbyggnad på hela demokrati- och rättighetsområdet hos aktörer och institutioner, i form av stöd till dokumentation och analys, erfarenhetsutbyte, metodutveckling och produktion av hjälpmedel och stöd till policy- och utvärderingsarbete.

Mer demokrati- och rättighetsfrämjande inslag i övrigt bistånd

Merparten av biståndet kan bidra till en demokratisk utveckling. Ytterligare ansträngningar skall göras för att stärka det folkliga deltagandet i olika biståndsinsatser, så att de människor som är föremål för insatsen får komma till tals

och påverka besluten. I varje insats, där det är relevant, skall man så ta reda på hur berörda människor kan delta i planering, genomförande och uppföljning. Folkligt deltagande skall således institutionaliseras som ett givet inslag i samarbetet.

Många insatser kan bidra till att stärka människors självkänsla och färdigheter att uttrycka sin mening. Här finns erfarenheter bland annat från olika landsbygdsutvecklingsprogram och kvinnoinsatser för Sverige att ta till vara.

Undervisningsprogrammen är ett stort och viktigt område i det här sammanhanget liksom media- och kulturstödet.

Sverige bör utforma insatser med ledning av de sex FN-konventionerna. Att operationalisera konventionerna är till stor del ett pionjärbete som ställer krav på omfattande metodutveckling och ny kompetens.

Därutöver håller Sverige på att införa konsekvensanalyser i samband med större insatser, i vilka effekter på demokratisering och mänskliga rättigheter skall belysas.

1.1 Konsekvenser för genomförande

För att åstadkomma det demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd som presenterats i denna skrivelse krävs kapacitetshöjning och kompetensutveckling hos de genomförande myndigheterna. Det behövs en utbredd kompetens på att främja demokrati och mänskliga rättigheter genom utvecklingsamarbete. Vidare fordras en allmän kompetens på de centrala sakområdena. Slutligen skall Sverige bygga upp en egen dokumentation och erfarenhetsbas för profilteman där vi skall ha ett spetskunnande.

UD och Sida kan inte själva ha kompetens på alla de centrala sakområdena, men bör ha ett övergripande ansvar att utveckla den svenska resursbasen och vidmakthålla ett kontaktnät bland relevanta svenska institutioner som riksdag, politiska partier, kommuner, domstolsväsende, polishögskola och fackförbund. Samarbetet med olika myndigheter som Kommunförbundet, Riksrevisionsverket och Svenska Institutet spelar en allt mer betydelsefull roll för genomförandet av insatser. Swedhum är ett nätverk för resursbasutveckling på demokrati- och rättighetsområdet mellan UD, Sida och ett antal enskilda organisationer. Liknande projekt kommer stödjas inom EU för stöd till Central- och Östeuropa. Avsikten är också att utveckla ett utbyte med relevanta utbildnings- och forskarmiljöer, särskilt i Sverige, och bidra till att bygga broar mellan dessa och den svenska biståndspraktiken.

Vidare skall vi utveckla utbytet med enskilda organisationer som har stor kompetens att tillföra.

Det är angeläget att stärka samordningen mellan utvecklingsamarbetet och utrikespolitikens övriga grenar liksom mellan olika delar av biståndsverksamheten när det gäller frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, såväl mellan UD och Sida i Stockholm som i fält.

Utlandsmyndigheternas planerings-, uppföljnings- och utvärderingsarbete måste anpassas till en förstärkt inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter. Vi räknar också med ett omfattande arbete för att vidareutveckla riktlinjer, former och metoder för myndigheternas arbete när det gäller att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Att identifiera rätta nyckelområden, rätta kanaler och rätt medaktörer för ett demokrati- och rättighetsprogram fodrar närvaro, överblick och omdöme, inte minst agerande i fält. Ambassaderna spelar här en viktig roll. Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd blir med nödvändighet

arbetsintensivt. Hänsyn till detta bör tas i verksamhets-, budget- och personalplanering.

1.1 Sveriges roll

Det finns nya och goda förutsättningar för ett starkt demokrati- och rättighetsbistånd. Sverige har, med sin utrikespolitiska tradition, bra förutsättningar att ta en aktiv roll genom att stimulera processer, ta informella initiativ och skapa mötesplatser. Sverige har trovärdighet som biståndsgivare vilket ger oss möjligheter att arbeta med ibland känsliga frågor.

Med demokratisk tradition, öppen förvaltning och rikt organisationsliv har Sverige kompetens och erfarenheter att bidra med, även om de svenska lösningarna inte direkt kan överföras. Särskilt på jämställdhetsområdet och när det gäller barns rättigheter har Sverige kommit långt.

Det handlar om ett relativt nytt, svårt och oprövat bistånd. Sverige skall bidra till att utveckla nya kunskaper och metoder. I integrationens tidevarv kommer Sverige också i ökad utsträckning att dela många av demokratins utmaningar med andra länder. Utvecklingssamarbetet kan bidra till ökade insikter och nya lösningar.

Sverige vill arbeta för de demokratiska värden som vi sätter högt. I detta ingår att lyssna, visa respekt för andras meningar, kultur och situation, men det får aldrig leda till att Sverige frångår eller förhandlar bort sina grundvärderingar.

Demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna är nödvändiga för att möta morgondagens problem, hantera globaliseringens utmaningar och skapa en bättre värld för alla.

1 Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete – en sammanfattning i punktform

NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

Sverige skall i sitt utvecklingssamarbete utgå från att demokratisering:

- är en lång och sammansatt process, som ofta förs i motvind,
- kräver ett brett deltagande av kvinnor och män,
- sker genom ett samspel mellan olika aktörer med skilda roller och mandat,
- kräver demokrater och en demokratisk kultur,
- är en inhemsk process som kan ges internationellt stöd,
- kan ta sig olika vägar och uttryck i olika kulturer,
- bygger på och bidrar till respekten för de mänskliga rättigheterna.

AMBITION OCH INRIKTNING

Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter skall vara ett genomgående och centralt inslag i Sveriges utvecklingssamarbete.

Sverige skall stödja demokratiseringsprocesser i utvecklingsländer och i länder i omvandling med tyngdpunkt på Sveriges samarbetsländer och särskilt utsatta länder.

I det internationella samfundet skall Sverige främja policyutveckling, institutionell kunskapsuppbyggnad och opinionsbildning kring demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer och länder i omvandling.

Med sitt utvecklingssamarbete vill Sverige bidra till att uppnå:

- respekt för de mänskliga rättigheterna: grundläggande friheter, gott skydd och tillfredsställande levnadsstandard,
- kvinnors och mäns aktiva deltagande i det politiska livet på lika villkor,
- en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet,
- livskraftiga civila samhällen med ett starkt socialt kapital och en mångfald av demokratiska organisationer,
- fria och oberoende media,
- effektiva för demokratin bärande institutioner och procedurer som val och parlament,
- en fungerande rättsstat,
- en offentlig förvaltning i demokratins tjänst,
- en utvecklad lokal demokrati.

ANGREPPSSÄTT, ARBETSMETODER OCH VERKTYG

Sverige skall främja demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter genom att:

- stödja sig på internationella konventioner för mänskliga rättigheter,
- agera utifrån en strategisk analys,
- bygga på samarbete som är efterfrågat och förankrat hos mottagaren,
- vara långsiktigt, processinriktat och bygga på en helhetssyn.
- bygga på och stärka inhemska institutioner och inhemska kapacitet,

Utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter skall bestå av en strategisk kombination av:

- en förstärkt utvecklingspolitisk dialog,
- en mångfald av insatser direkt inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter,
- integrerade inslag av demokrati och mänskliga rättigheter i allt utvecklingssamarbete.

Sverige skall använda ett dynamiskt arbetssätt genom att:

- öka samverkan mellan multilateralt och bilateralt samarbete och stöd via enskilda organisationer,
- öka samverkan mellan lokala, nationella, och internationella insatser,
- förbättra samordningen med andra givare och aktörer,
- utveckla samspelet mellan utvecklingssamarbete och övrig utrikespolitik.

CENTRALA SAKOMRÅDEN OCH PROFILTEMAN

Sverige kommer fortsatt att utveckla sitt stöd till följande områden som är centrala för demokrati och mänskliga rättigheter:

- parlament och rättsväsende, valinstitutioner och genomförande av val,
- offentlig förvaltning, decentralisering och lokal demokrati,
- implementering och uppföljning av rättighetskonventionerna,
- kvinnors demokratiska deltagande,
- en demokratisk skola,
- fria och oberoende media,
- civila samhällets organisationer liksom politiska partier.

Sverige kommer att utveckla spetskompetens inom ett antal profilteman där vi har komparativa fördelar, som:

- uppbyggnaden av demokratiska enskilda organisationer och föreningsteknik,
- ombudsmannainstitutioner,
- offentlighetsfrågor,
- demokratisering av rättsväsendets institutioner,
- kvinnliga politiker,
- närdemokrati.

KONSEKVENSER FÖR UD OCH SIDA

Utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förutsätter:

- utveckling av analys, policy, metoder och samarbetsformer,
- dokumentation och kunskapsuppbyggnad,
- kapacitetslyft på UD och Sida,
- stark fältrepresentation med god lokal kännedom och sakkunskap,
- bra samordning inom och mellan UD respektive Sida,
- utveckling av Sveriges samlade resurser och kompetens,
- förstärkt samarbete med International IDEA,
- nära samarbete med enskilda organisationer.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingwall, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Schori

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:76 Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingsarbete

Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd – en sammanfattning

Nya och bättre förutsättningar för att främja demokrati och mänskliga rättigheter

Aldrig har så många människor levt i demokratier som idag. Fler kvinnor och män än någonsin kan läsa och bilda sig en informerad uppfattning om vad som händer i omvärlden, fler än någonsin – också barn – har lagstadgade rättigheter. Men många lever ännu i diktaturer. Och vardagen präglas också i demokratier ofta av maktlöshet och förtryck.

Under 1980- och 1990-talen har demokratin gjort stora framsteg. En lång rad länder i Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa har infört demokratiska styrelseformer eller tagit betydande steg i den riktningen, medan få länder har genomgått motsatt utveckling. Kalla krigets slut öppnade vägen för demokrati i många länder, även om demokratiska rörelser redan tidigare hade fått genomslag på många håll. Majoriteten av stater är nu åtminstone i formell mening demokratier.

Denna demokratisering har föregåtts av människors kamp för förändring, oftast i fast organiserade former, ofta under hot och umbäranden och inte sällan med förlust av liv som följd. Efter att den första generationens fria och rättvisa val hållits står nu dessa krafter inför nya uppgifter och roller i den demokratiska processen. Demokrati som värde, mål och praktik har fått en bred uppslutning. Därmed har det öppnats nya och bättre möjligheter för att stödja en demokratisering i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa.

Förutsättningarna för en mer balanserad relation mellan stat, näringsliv och civilt samhälle har förbättrats. Samtidigt som staten tvingats se över sin roll och bli effektivare, håller ett modernare civilt samhälle på att ta form i flertalet utvecklingsländer. Nya organiserade krafter växer fram, flera av dem knyter nationella och globala nätverk och påverkar de politiska besluten. Det gäller att stödja de demokratiskapande krafterna både bland dessa nya grupperingar och äldre organisationer som massrörelser, dissidentgrupper, religiösa samfund, fackföreningar och traditionella gemenskaper. De ekonomiska reformprocesserna har öppnat marknaden och skapat förutsättningar för en mer livaktig privat sektor. Många stater har också bedrivit en decentraliseringspolitik som ger nya förutsättningar för lokal demokrati.

Den informationsteknologiska revolutionen har öppnat förhållandevis billiga möjligheter för människor att ta del av och sprida information, och utbyta tankar också över stora avstånd. Det är numera svårt för en auktoritär regim att hindra människor från kontakt med yttervärlden och med varandra. De flesta unga kan

också läsa och skriva. Men mindre gynnade grupper och de icke läskunniga kan riskera att ställas utanför.

Den växande integrationen mellan länder och människor ökar det ömsesidiga beroendet och innebär nya möjligheter för internationellt umgänge på basis av gemensamma normer. Därför har den snabbt växande anslutningen till FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna stor betydelse. De omfattar just ett universellt normsystem som täcker alla grundläggande aspekter av människors behov och utveckling. I dag finns det både ökad legitimitet och spelrum för att reagera på övergrepp och bistå med insatser för att göra verklighet av rättigheterna. Det internationella samfundet har allt mer i praktiken accepterat att den nationella suveräniteten inte hindrar omvärldens protester och engagemang när det gäller flagranta brott mot de mänskliga rättigheterna.

De positiva sambanden mellan demokrati och ekonomisk och social utveckling har alltmer uppmärksamrats. Genom 1990-talets stora FN-konferenser har tidigare öst-väst och nord-syd-schabloner ersatts av allt mer uttalade konsensusbeslutningar kring dessa samband. En välkött stat har avgörande betydelse för fungerande marknadsekonomi och ett gott styrelseskick, präglad av ansvar, insyn och effektivitet, är viktigt för att skapa en gynnsam miljö för ekonomin. I dag finns också en bred insikt om vikten av att stärka ett samhälles sociala kapital av förtroende och samspel mellan människor.

Det internationella samfundets växande samsyn kring fred, demokrati och hållbar utveckling har under 1990-talet manifesterats i serien av FN-konferenser. Kravet på alla människors deltagande i samhällsutvecklingen går som en röd tråd genom slutdokumenten. FN:s generalsekreterare har också i sitt förslag till reformering av FN betonat att mänskliga rättigheter skall genomsyra all FN:s verksamhet. Även om det fortfarande finns intressekonflikter och bristande förståelse i samfundet, ser Sverige detta som stora politiska framsteg. Det skapar nya förutsättningar att i arbetet för demokrati och mänskliga rättigheter ta stöd i internationella överenskommelser. Slutsatserna från FN-konferenserna bör knytas samman med de åtaganden om mänskliga rättigheter som regeringarna gjort för att få dessa agendor att samverka. Sverige bör i det internationella samfundet verka för att demokratins genombrott befästs i gemensamma dokument, att den normativa grunden förtydligas och att man utvecklar demokratins språk.

Sverige har också en hel del egna erfarenheter att dra på av att främja demokratiseringsprocesser och stärka mänskliga rättigheter, inte minst från arbetet i Centralamerika, Sydafrika och Central- och Östeuropa.

Det är dessa goda förutsättningar Sverige vill bygga på de kommande åren i sitt fortsatta arbete för att främja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa. De positiva tendenserna till trots är behoven och utmaningarna stora.

Hur vi ser på demokrati

Denna skrivelse använder ett brett och sammansatt demokratibegrepp som inte gör anspråk på att vara en absolut definition: demokrati innefattar såväl formella demokratiska institutioner och procedurer som att medborgarna faktiskt deltar i det

politiska livet, utvecklar och vidmakthåller en demokratisk kultur. Demokratien utmärks inte bara av fria och rättvisa val utan också av maktindelning, rättssäkerhet och skydd av individuella fri- och rättigheter. Demokrati handlar i grunden om att hantera mänskliga konflikter med fredliga medel. Sverige avser att i sitt utvecklingssamarbete utgå från de grundläggande normerna och värderingarna i de internationella rättighetsinstrumenten och den förståelse av demokrati- och mänskliga rättighetsbegreppen som vi tillämpar på hemmaplan. Det skall finnas en värdemässig överensstämmelse mellan vårt agerande hemma och borta, även om de faktiska uttrycken måste bli olika.

Demokratisering är en sammansatt process, en rörelse mot ökade inslag av demokrati i samhället. Demokratisering tar ofta tid. Det gör att resultaten kan låta vänta på sig. Sverige har i sitt utvecklingssamarbete tagit fasta just på processen och att stärka dess dynamik. I vårt demokratifrämjande arbete kommer vi därför noggrant att undersöka förutsättningarna, vara flexibel när det gäller formerna och ha ett långsiktigt perspektiv.

Att införa demokrati är mödosamt och kräver uthållighet och mod av många. Varje utveckling mot demokrati är en maktkamp. Underprivilegierades krav på inflytande och lika behandling möts ofta av motstånd. De som vill ändra på ordningen riskerar repressalier från dem som har makten. Så gott som alltid är kampen för demokrati samtidigt en kamp om ekonomiska resurser och social rättvisa. Det fordras lokalkännedom och klokskap av en biståndsgivare för att kunna främja de demokratiska krafterna i spända lägen.

Demokrati kräver demokrater. Om människor i sitt dagliga liv är vana att organisera sig kring gemensamma uppgifter och fatta beslut i demokratisk anda underlättar det självklart införandet av formella demokratiska strukturer och spelregler. Exempelvis har demokratiseringsprocesser i Afrika i viss mån stötts av att maktindelning och samförståndslösningar ingått i kulturen. På motsvarande sätt försvåras demokratiseringen av hierarkiska maktförhållanden i vardagen. Det kan man se i sydasiatiska länder med utpräglade patron-klient förhållanden. En demokratisk kultur som kännetecknas av öppenhet, pluralism, ansvar och ömsesidig respekt är avgörande för breddning och fördjupning av demokratiskt politiskt liv. Sveriges utvecklingssamarbete skall bidra till att förstärka en sådan kultur.

Demokratisering sker genom ett brett deltagande, genom att många röstar och gör sig hörda i politiken. Ingen verklig demokratisering kan dessutom ske utan kvinnors medverkan. Olika intressen och identiteter behöver ta del. Det ställer krav på att möjliggöra för och motivera människor ur olika grupper att komma till tals, särskilt de mer osynliggjorda, eftersatta eller undertryckta.

Demokratisering sker både underifrån och uppifrån genom ett samspel mellan civilt samhälle och staten. Demokrati kan aldrig införas uppifrån eller med tvång. Reformerna kan dock sätta igång processer, legitimera och stimulera mer demokratiska förhållningssätt, men utan ett engagerat civilt samhälle och medborgare som deltar fungerar de inte. Omvänt behöver medborgarna och det civila samhället att staten garanterar de mänskliga rättigheterna och möjliggör deras medverkan i politiken. Sverige försöker därför stimulera till dialog mellan staten och de demokratiska krafterna bland det civila samhällets aktörer. Det främsta

sättet för medborgarna att medverka i det politiska livet är givetvis genom de politiska partierna.

Diktaturregimer kan motarbetas i internationellt arbete, men demokrati kan inte pressas fram enbart genom sanktioner och bestraffning. Demokrati utvecklas inom landet. Okloka initiativ utifrån kan leda till förhastade och ohållbara lösningar som motverkar sitt syfte. Sverige bör därför agera extra ansvarsfullt och ödmjukt i dessa frågor.

Demokratisering tar sig olika vägar och uttryck i olika länder och kulturer. Utvecklingssamarbetet måste därför ta sin utgångspunkt i de lokala förhållandena i samarbetsländerna. Utmaningen är att medverka till att skapa positiva processer utifrån dessa förhållanden.

Framtida strategiska frågor och arenor

Denna skrivelse belyser vilken inverkan dagens utvecklingstrender och samhällsföreteelser kan ha på demokratin, nu och på längre sikt. Regeringen har för avsikt att fortsatt noga följa förändringarna i omvärlden och se hur de manifesterar sig i det enskilda sammanhanget i olika länder. Några av de viktiga strategiska frågor eller arenor för den framtida demokratiska samhällsutvecklingen som identifieras nedan skall ges särskild uppmärksamhet inom utvecklingssamarbetet.

- En sådan fråga gäller sambanden mellan ekonomisk och social utveckling och demokratisering. Sambanden måste tydliggöras och förstås bättre, vilket är av avgörande betydelse för det partnerskap som alla aktörer inom det internationella utvecklingssamarbetet i dag eftersträvar.

- Ett annat område är det framväxande organisationslivet i det civila samhället. Vi måste bättre förstå hur dessa nya krafter kan bidra till demokratisering och en demokratisk kultur, för att kunna bidra inte bara till uppbyggnaden av demokratiska organisationer utan också till en positiv dynamik mellan olika aktörer i samhällslivet.

- Parlament och politiska partier har nyckelroller i alla demokratier, inte minst när det gäller att konsolidera nya eller bräckliga demokratier. Det är angeläget att skapa möjligheter till ett fortlöpande internationellt och nationellt utbyte av erfarenheter mellan dessa institutioner och de politiker som bär upp dem. Det behövs möjlighet till reflektion och lärande både bland politiker och dem som granskar politiken, som ombudsmän och revisorer.

- Såväl tendenser till laglöshet i de snabba förändringarnas spår som korruptionens utbredning gör det extra angeläget att utveckla rättsstaten i utvecklingsländerna och länder i omvandling. Det handlar om att bygga upp fungerande rättsväsenden som hävdar lagen och skyddar medborgarna, särskilt då att människor behandlas lika och att det råder en humanistisk människosyn grundad på de mänskliga rättigheterna. Att bidra till ökad insyn och offentlighet i statens institutioner är också centralt.

- Media spelar en allt större roll för den politiska utvecklingen också i utvecklingsländerna. Det finns behov av att främja medias kritiskt granskande och folkbildande möjligheter. Kvinnor, barn och minoriteter som vanligen är

underrepresenterade i media bör speglas bättre och komma till tals. Ungdomars mediaintresse bör vi ta fasta på.

- Utveckling av när demokrati och lokal förvaltning är inte minst viktig i de växande städerna, där snart en majoritet av världens fattiga kommer att bo. Det handlar om en demokrati kring konkreta frågor som engagerar kvinnor och där ungdomar kan delta. En annan fråga i sammanhanget är hur man kan bidra till skydd för de mänskliga rättigheterna lokalt, kanske genom lokala ombudsmän eller en bättre fungerande lokalpolis. Ytterligare frågor är ökad insyn och ansvar för maktmissbruk

- Skolan har och kan få än större betydelse för barns kunskaper, föreställningar och demokratiska beteende. Basutbildning, att lära sig läsa och skriva och viss omvärldskunskap, är självklart nödvändigt för en medborgare i det moderna samhället, men skolan bör också bidra till demokratisk träning, medvetenhet om rättigheter och gott självförtroende.

- Väpnat våld i vardagen och väpnade konflikter där civilbefolkningen i ökande grad blir lidande och ibland är den direkta måltavlan för stridshandlingar och andra övergrepp, har blivit ett mönster som måste brytas. Demokratisering är en metod som kan bidra till fredlig konflikthantering. Hur detta kan ske skall undersökas och utvecklas.

Svenska målsättningar – vad vi vill uppnå

Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är en central målsättning för Sveriges utrikespolitik. Demokrati och mänskliga rättigheter är ett av sex mål för att uppnå det övergripande målet för utvecklingssamarbetet – att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det handlar om att bidra till att enskilda kvinnor och män blir aktiva medborgare, kan påverka sina liv och få del av den samhälleliga gemenskapen. Likaså är ett av de fyra målen för utvecklingssamarbetet med de central- och östeuropeiska länderna att fördjupa en demokratisk kultur.

Inom utvecklingssamarbetet vill Sverige därför bidra till:

- livskraftiga civila samhällen med en mångfald av demokratiska organisationer,
- en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet,
- effektiva för demokratin bärande institutioner och procedurer,
- respekt för de mänskliga rättigheterna i form av grundläggande friheter, gott skydd mot övergrepp och tillfredställande levnadsstandard.

Att bekämpa fattigdom och verka för förbättringar i fattiga människors levnadsvillkor kräver ett integrerat synsätt, där samverkan mellan politiska, ekonomiska, miljömässiga och sociala faktorer är avgörande. Demokratisk samhällsutveckling bidrar till förverkligandet av de övriga fem målen i utvecklingssamarbetet – resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön och jämställdhet mellan kvinnor och män. Särskilt viktig är demokratin när det gäller att uppnå en jämlik fördelning av resurser och jämställdhet mellan könen.

Resultatet av utvecklingsarbetet måste ytterst mätas i hur enskilda människors villkor förbättras och i vilken makt de har att påverka sina liv. Det övergripande målet låter sig därför översättas i termer av mänskliga rättigheter, som är knutna till individen. Det överensstämmer därför väl till syfte och anda med de mål och värden som är nedlagda i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och åtföljande sex konventioner. Allmänna förklaringen anknyter till mänskliga aspirationer och etiska handlingsregler med förankring i olika samhällsåskådningar och religioner över hela världen. Sverige skall i ökad utsträckning använda FN:s rättighetskonventioner som instrument för att bestämma mål och följa upp resultat i biståndet, men också för att ge legitimitet åt frågor och ståndpunkter som vi driver.

Det är väsentligt att komma ihåg att utvecklingssamarbete för demokrati och mänskliga rättigheter i grunden handlar om att påverka människors värderingar. Sambanden mellan insatser och resultat kommer ofta att vara mycket mångfacetterade och svåra att bevisa. Resultaten kan ibland visa sig långt efter en insats avslutats. Risken för att resultaten omintetgörs av andra krafter är stor. Stöd till de krafter som främjar demokrati och mänskliga rättigheter innebär alltså med nödvändighet risker för misslyckanden och bakslag. Det måste således finnas utrymme för att biståndet inte alltid är direkt mätbart eller leder till avsett resultat.

Ett genomgående och centralt inslag i utvecklingssamarbetet

Sveriges utvecklingssamarbete för att främja demokrati och mänskliga rättigheter skall utökas, utvecklas och bli mer långsiktigt så att det blir ett än mer centralt, tydligt och genomgående inslag i biståndet. Det handlar om att bidra till politisk utveckling. Vi vill undvika sektortänkande och värna om en helhetssyn.

Sverige avser fortsatt främja såväl den demokratiska utvecklingen i skilda utvecklingsländer som en ökad uppslutning i det internationella samfundet kring demokratiska värden och mänskliga rättigheter som en förutsättning för utveckling. Sverige skall bidra till policy- och metodutveckling på området och en institutionaliserad kunskapsuppbyggnad som kommer utvecklingsländerna tillgodo. Vår egen och andras kommunikation och opinionsbildning på området skall stimuleras.

Vi avser följa den politiska utvecklingen i utvecklingsländerna med större uppmärksamhet och söka bidra än mer till ländernas demokratisering. När det gäller geografisk koncentration kommer Sveriges arbete fortsatt till vara inriktat på demokratiprocesserna i Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa. Förutom stöd till samarbetsländerna kommer vi vara öppna för att stödja sådana processer i andra länder som är utsatta eller i omvandling.

Ett strategiskt och integrerat angreppssätt

Att främja demokrati och respekten för mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet är en bred och sammansatt uppgift som måste angripas på flera plan samtidigt. Biståndet erbjuder många instrument för att agera på olika nivåer, med olika medel och via olika aktörer. Genom att länka samman lokal,

nationell och internationell nivå och kombinera multilaterala och bilaterala kanaler och bistånd via enskilda organisationer kan resultatet förbättras.

För att använda biståndsinstrumenten strategiskt krävs att Sverige i sitt utvecklingssamarbete kan bedöma den politiska verkligheten i olika länder och på skilda arenor, inklusive situationen vad gäller jämställdhet. Utifrån en analys av politiska förhållanden, utvecklingstrender och aktörer skall Sverige söka få en uppfattning om nyckelproblem och tänkbara lösningar. Det gäller att identifiera de krafter som verkar för demokratisering inom det civila samhället och staten och stödja dem på rätt sätt vid rätt tillfälle. Biståndet måste på så sätt visa flexibilitet i de komplicerade och politiska processer som vi vill påverka. Allt detta kräver överblick, kompetens och samordning mellan olika aktörer och insatser.

Demokrati- och rättighetsfrågorna skall behandlas utförligt i de landstrategier som regeringen fastställer för samarbetsländerna. I vissa länder kan det bli aktuellt med särskilda strategier för hur Sverige kan främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Sverige arbetar med ett långsiktigt perspektiv, men enskilda insatser kan variera i tid och inriktning. Stödet skall bestå av en kombination av dialog och konkret bistånd, som i sin tur kan vara en blandning av större och mindre, längre och kortare insatser, som kan bestå av studier, rådgivning, utbildning, erfarenhetsutbyte, utrustning eller metodik.

Samverkan mellan utrikespolitik och utvecklingssamarbete

Analys, bedömningar och samarbete i politiska frågor som har relevans för främjande av demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter tillhör utrikespolitikens kärnområden. Med en ökad satsning på främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet är därför en ökad samverkan mellan utrikespolitikens olika grenar nödvändig. Det har visat sig att det ofta är mer verksamt att främja demokrati med dialogdiplomati i kombination med bistånd. Sverige avser att i ökad utsträckning och mer systematiskt kombinera diplomati med biståndets olika medel för att få större slagkraft i svenskt agerande.

I regeringens skrivelse om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89) slås fast att mänskliga rättigheter är en genomgående dimension i Sveriges utrikespolitiska arbete. Sverige kommer också inom ramen för sitt utvecklingsarbete söka operationalisera rättighetskonventionerna och använda dem som vägledning och stöd i biståndet. Det handlar inte bara om att reagera på övergrepp utan att stödja och påverka regeringars mer långsiktiga arbete för att förverkliga samtliga rättigheter, såväl de politiska och medborgerliga som de ekonomiska, sociala och kulturella. Här krävs ett nära samarbete mellan utrikespolitikens olika grenar.

Flera samarbetsformer

En kärna i det bilaterala samarbetet

Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter skall ges större tyngd inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det gäller framför allt bistånd till samarbetsländerna men även samarbetet med andra länder och kan beröra alla typer av anslag och instrument som landramar, regionala anslag, kontraktfinansierat tekniskt samarbete, internationella kurser, forskningssamarbete och humanitära insatser.

När det gäller programländerna avser Sverige sträva efter att utveckla mer jämlika relationer inom ramen för partnerskap, som måste baseras på en gemensam värdegrund och målsättning och präglas av ömsesidighet, jämlikhet och respekt. Demokrati och mänskliga rättigheter är den självklara essensen i en sådan värdegemenskap.

Inom partnerskapets ram bör strategier för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter tas fram. Sådana strategier skall självklart utgå från problem och förutsättningar i landet men särskilt ta fasta på dynamiken i det civila samhället och samspelet mellan staten och det civila samhällets aktörer. Strategierna får konkret uttryck i demokrati- och rättighetsprogram bestående av såväl direkta demokrati- och rättighetsinsatser som komponenter i andra biståndsinsatser som till exempel kvinnors deltagande i markvårdsprogram eller barns rätt att lära om sina rättigheter i skolan.

Eftersom samarbetsländerna oftast har många givare med olika prioriteringar och krav är det viktigt att Sverige strävar efter samordning så att det svenska samarbetet blir en naturlig del av en vidare samverkan med andra givare under landets ledning.

Fördjupat multilateralt samarbete

De multilaterala organen spelar viktiga roller såväl som policysättare som aktörer i fält. Sverige skall agera kraftfullt i dessa fora, som medlem och som finansiär, och vi skall göra det med stöd av våra konkreta erfarenheter från det bilaterala arbetet. Enskilda organisationer skall också uppmuntras och stödjas i att bidra till organisationerna med sina erfarenheter. Sverige stödjer den spirande utvecklingen inom FN:s utvecklingsorganisationer, det gäller framför allt UNDP och UNICEF, för att integrera demokratisering och mänskliga rättigheter i verksamheterna. Här kan Sverige lära men vi skall också ta tillvara tillfället att påverka utformningen av den nya politiken. Sverige följer och stödjer med särskilt intresse högkommissarien för mänskliga rättigheter och hennes kontors utveckling till att bli en slagkraftig aktör för mänskliga rättigheter, också inom FN-systemet. Vi kommer även följa och stödja det led i FN:s reformprocess som avser integrationen av de olika FN-organens verksamheter i utvecklingsländerna, särskilt här de demokrati- och rättighetsrelaterade frågorna.

Sverige bidrar aktivt till att anpassa utvecklingsbankernas verksamhet till en verklighet som påverkas och förändras av demokratiseringsprocesserna i världen. Det är viktigt att uppmuntra bankernas växande lyhördhet för dessa frågor. Vi stödjer också utvecklingsbankernas arbete för att stärka människors delaktighet i samhällsutvecklingen genom att i samarbete med andra nordiska länder och likasinnade medlemsländer i bankernas styrelser främja ett gott styrelseskick, utveckla fungerande statsförvaltningar, bekämpa korruption och återuppbygga konflikthärjade samhällen. Sverige anser det viktigt att förbättra förankringen av ekonomiska reformer och avser därför stödja det utvecklingsarbete som pågår för att utvärdera tidigare erfarenheter och ta fram fungerande deltagandemetoder.

En utmaning för framtiden är att ta till vara möjligheterna att inom EU främja demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna och länderna i Central- och Östeuropa. Vi vill verka för att biståndet går hand i hand med det politiska arbetet och att kommissionens bistånd på det här området blir mer processinriktat, effektivt och professionellt. Kommissionens arbete måste också bli mer samordnat med andra aktörers verksamhet framför allt med medlemsländernas och FN-systemets. Inom DAC avser Sverige driva att det utvecklas former och mekanismer för att följa demokrati- och rättighetsfrågor kopplade till utveckling.

International IDEA är en unik aktör på demokratiområdet. Vi skall fortsatt stödja institutet i att utveckla och bygga upp en samlad kompetens kring demokratiseringens möjligheter och problem som är relevant för utvecklingsländerna. IDEA har som en fristående internationell organisation en viktig roll som oberoende analys- och policyutvecklare, som mötesplats för demokratins olika aktörer samt som rådgivare och mäklare i demokratiseringsprocesser.

Eftersom frågorna kring demokrati och mänskliga rättigheter först relativt nyligen börjat uppmärksammas av multilaterala organ och givare, som var och en är i färd med att bygga upp sin egen kompetens, finns det skäl att sträva efter en rollfördelning och samordning mellan olika aktörer som bygger på vars och ens mandat, komparativa fördelar och förutsättningar. Sverige avser att göra en genomgång och bedömning av de multilaterala aktörernas förutsättningar på detta område som underlag för framtida överväganden om inriktning, omfattning och organisering av Sveriges stöd och samarbete.

Sverige avser att bistå utvecklingsländerna, både deras regeringar och enskilda organisationer, att delta i uppföljningen av 1990-talets stora FN-konferenser och att fortsatt vara med i utvecklingen av en gemensam internationell samsyn kring fred, demokrati och en hållbar utveckling.

Enskilda organisationer har en avgörande roll

Svenska och internationella organisationer kommer även i framtiden att vara de viktigaste aktörerna i det svenska utvecklingssamarbetet för att stödja framväxten av civila samhällen som kan bidra till demokratisering och försvar för de mänskliga rättigheterna. I samarbetsländerna skall Sverige stimulera mångfald och nätverk mellan olika aktörer inom det civila samhället liksom en dialog med statens företrädare. Det kan finnas skäl att också uppmärksamma och motverka icke-

demokratiska krafter. Enskilda organisationers växande informations- och opinionsbildande arbete i internationella fora skall fortsatt stödjas. Sverige avser även uppmuntra det internationella samfundet att utveckla sin förståelse för de lokala organisationernas uppgift, förutsättningar och arbetsformer och finna former för att involvera dem när relevant i hanteringen av olika frågor. Samtidigt ska vi kritiskt ta upp frågan om deras representativitet och effektivitet.

UD och Sida skall utveckla sitt samarbete med de svenska enskilda organisationerna till ett mer systematiskt erfarenhetsutbyte och en samverkan, där regeringen och organisationerna kompletterar varandra. Som ett led mot ett utvidgat partnerskap skall Sverige pröva att tillsammans med samarbetslandets regering bjuda in såväl relevanta enskilda organisationer som ett urval av deras samarbetspartner i samarbetslandet, till samtal om strategier för att främja demokrati och mänskliga rättigheter.

Flera verktyg

Utvecklingssamarbetet bör bestå av en kombination av politisk dialog, insatser direkt inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter och demokrati- eller rättighetsfrämjande inslag i övriga biståndsinsatser. Utifrån analys av ett land kan helheten i ett biståndsprogram bidra till demokratisering. Så kan till exempel betalningsbalansstöd, hälsoprogram och infrastruktursatsningar alla vara demokratifrämjande. Sanktioner av olika slag, till exempel avbrutet bistånd, har sin roll att spela, men är ofta trubbiga instrument. Det väsentliga är att alla insatser i ett land ses i ett sammanhang och förstärker varandra så att helheten blir mer än summan av delarna.

Förstärkt dialog

Sverige kommer att ägna ökad uppmärksamhet åt dialogen som instrument inom utvecklingssamarbetet. Demokrati- och rättighetsfrågor kräver politisk förankring i det berörda landet. Den samlade dialogen som förs på olika nivåer med ett land och vid många olika tillfällen, kan utvecklas till ett mer effektivt instrument för utbyte och påverkan. Den kan samspela med och förstärka dialog i internationella och regionala fora och den kan kombineras med konkreta insatser. Konkreta insatser kan både bygga under och bli konsekvens av dialogen.

Att främja demokratisering handlar om att stödja politikens själva förutsättningar och kan vara känsligt att ta upp mellan regeringsföreträdare. Sverige behöver därför vara ödmjuk inför frågorna. En utvecklad dialog kräver att Sverige bygger upp ett förtroendekapital. Vidare att vi har en entydig hållning vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter och konsekvens och sammanhang i budskapen.

Mångfald av direkta insatser för demokrati och mänskliga rättigheter inom centrala sakområden

För att få effektivitet i biståndet är det viktigt att flexibilitet kombineras med fokusering på centrala sakområden, inom vilka det svenska biståndet kan vidareutveckla sin kompetens och resursbas. På så sätt vill vi kombinera kravet på dynamik med kravet på koncentration.

Sverige har börjat utveckla en kompetens och erfarenhet inom flertalet för demokratin centrala områden inom vilka vi avser bygga upp en egen baskompetens och resursbas. Det handlar främst om stöd till val och valinstitutioner, parlamentens arbete, rättsväsende, offentlig förvaltning, decentralisering och lokal demokrati, uppföljning av rättighetskonventionerna, kvinnors deltagande, en demokratisk skola, oberoende media och det civila samhällets organisationer liksom politiska partier.

Inom detta vida fält skall Sverige välja några tematiska frågor där vi har särskilda komparativa fördelar att utveckla kompetens och stöd. Kring dessa profilteman skall Sverige genomföra en systematisk kunskapsuppbyggnad som kan ligga till grund för debatt och policyutveckling både i Sveriges samarbetsländer och internationellt. Tänkbara sådana teman är utvecklingen av demokratiska enskilda organisationer och föreningsarbete, ombudsmannainstitutioner, offentlighetsfrågor, demokratisering av rättsväsendets institutioner, främjande av kvinnliga politiker samt närdemokrati.

Utöver direkt stöd till demokratiseringsprocesser i utvecklingsländer kommer Sverige än mer kraftfullt stödja systematisk och institutionaliserad kunskapsuppbyggnad på hela demokrati- och rättighetsområdet hos aktörer och institutioner, i form av stöd till dokumentation och analys, erfarenhetsutbyte, metodutveckling och produktion av hjälpmedel och stöd till policy- och utvärderingsarbete.

Mer demokrati- och rättighetsfrämjande inslag i övrigt bistånd

Merparten av biståndet kan bidra till en demokratisk utveckling. Ytterligare ansträngningar skall göras för att stärka det folkliga deltagandet i olika biståndsinsatser, så att de människor som är föremål för insatsen får komma till tals och påverka besluten. I varje insats, där det är relevant, skall man så ta reda på hur berörda människor kan delta i planering, genomförande och uppföljning. Folkligt deltagande skall således institutionaliseras som ett givet inslag i samarbetet.

Många insatser kan bidra till att stärka människors självkänsla och färdigheter att uttrycka sin mening. Här finns erfarenheter bland annat från olika landsbygdsutvecklingsprogram och kvinnoinsatser för Sverige att ta till vara. Undervisningsprogrammen är ett stort och viktigt område i det här sammanhanget liksom media- och kulturstödet.

Sverige bör utforma insatser med ledning av de sex FN-konventionerna. Att operationalisera konventionerna är till stor del ett pionjärarbete som ställer krav på omfattande metodutveckling och ny kompetens.

Därutöver håller Sverige på att införa konsekvensanalyser i samband med större insatser, i vilka effekter på demokratisering och mänskliga rättigheter skall belysas.

Konsekvenser för genomförande

För att åstadkomma det demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd som presenterats i denna skrivelse krävs kapacitetshöjning och kompetensutveckling hos de genomförande myndigheterna. Det behövs en utbredd kompetens på att främja demokrati och mänskliga rättigheter genom utvecklingssamarbete. Vidare fordras en allmän kompetens på de centrala sakområdena. Slutligen skall Sverige bygga upp en egen dokumentation och erfarenhetsbas för profilteman där vi skall ha ett spetskunnande.

UD och Sida kan inte själva ha kompetens på alla de centrala sakområdena, men bör ha ett övergripande ansvar att utveckla den svenska resursbasen och vidmakthålla ett kontaktnät bland relevanta svenska institutioner som riksdag, politiska partier, kommuner, domstolsväsende, polishögskola och fackförbund. Samarbetet med olika myndigheter som Kommunförbundet, Riksrevisionsverket och Svenska Institutet spelar en allt mer betydelsefull roll för genomförandet av insatser. Swedhum är ett nätverk för resursbasutveckling på demokrati- och rättighetsområdet mellan UD, Sida och ett antal enskilda organisationer. Liknande projekt kommer stödjas inom EU för stöd till Central- och Östeuropa.

Avsikten är också att utveckla ett utbyte med relevanta utbildnings- och forskarmiljöer, särskilt i Sverige, och bidra till att bygga broar mellan dessa och den svenska biståndspraktiken.

Vidare skall vi utveckla utbytet med enskilda organisationer som har stor kompetens att tillföra.

Det är angeläget att stärka samordningen mellan utvecklingssamarbetet och utrikespolitikens övriga grenar liksom mellan olika delar av biståndsverksamheten när det gäller frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, såväl mellan UD och Sida i Stockholm som i fält.

Utlandsmyndigheternas planerings-, uppföljnings- och utvärderingsarbete måste anpassas till en förstärkt inriktning på demokrati och mänskliga rättigheter. Vi räknar också med ett omfattande arbete för att vidareutveckla riktlinjer, former och metoder för myndigheternas arbete när det gäller att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Att identifiera rätta nyckelområden, rätta kanaler och rätt medaktörer för ett demokrati- och rättighetsprogram fordrar närvaro, överblick och omdöme, inte minst agerande i fält. Ambassaderna spelar här en viktig roll.

Demokrati- och rättighetsfrämjande bistånd blir med nödvändighet arbetsintensivt. Hänsyn till detta bör tas i verksamhets-, budget- och personalplanering.

Sveriges roll

Det finns nya och goda förutsättningar för ett starkt demokrati- och rättighetsbistånd. Sverige har, med sin utrikespolitiska tradition, bra förutsättningar

att ta en aktiv roll genom att stimulera processer, ta informella initiativ och skapa mötesplatser. Sverige har trovärdighet som biståndsgivare vilket ger oss möjligheter att arbeta med ibland känsliga frågor.

Med demokratisk tradition, öppen förvaltning och rikt organisationsliv har Sverige kompetens och erfarenheter att bidra med, även om de svenska lösningarna inte direkt kan överföras. Särskilt på jämställdhetsområdet och när det gäller barns rättigheter har Sverige kommit långt.

Det handlar om ett relativt nytt, svårt och oprövat bistånd. Sverige skall bidra till att utveckla nya kunskaper och metoder. I integrationens tidevarv kommer Sverige också i ökad utsträckning att dela många av demokratins utmaningar med andra länder. Utvecklingssamarbetet kan bidra till ökade insikter och nya lösningar.

Sverige vill arbeta för de demokratiska värden som vi sätter högt. I detta ingår att lyssna, visa respekt för andras meningar, kultur och situation, men det får aldrig leda till att Sverige frångår eller förhandlar bort sina grundvärderingar. Demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna är nödvändiga för att möta morgondagens problem, hantera globaliseringens utmaningar och skapa en bättre värld för alla.

Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete – en sammanfattning i punktform

NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

Sverige skall i sitt utvecklingsamarbete utgå från att demokratisering:

- är en lång och sammansatt process, som ofta förs i motvind,
- kräver ett brett deltagande av kvinnor och män,
- sker genom ett samspel mellan olika aktörer med skilda roller och mandat,
- kräver demokrater och en demokratisk kultur,
- är en inhemsk process som kan ges internationellt stöd,
- kan ta sig olika vägar och uttryck i olika kulturer,
- bygger på och bidrar till respekten för de mänskliga rättigheterna.

AMBITION OCH INRIKTNING

Främjande av demokrati och mänskliga rättigheter ska vara ett genomgående och centralt inslag i Sveriges utvecklingsamarbete.

Sverige ska stödja demokratiseringsprocesser i utvecklingsländer och i länder i omvandling med tyngdpunkt på Sveriges samarbetsländer och särskilt utsatta länder.

I det internationella samfundet ska Sverige främja policyutveckling, institutionell kunskapsuppbyggnad och opinionsbildning kring demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingsländer och länder i omvandling.

Med sitt utvecklingsamarbete vill Sverige bidra till att uppnå:

- respekt för de mänskliga rättigheterna: grundläggande friheter, gott skydd och tillfredsställande levnadsstandard,
- kvinnors och mäns aktiva deltagande i det politiska livet på lika villkor,
- en demokratisk kultur av tolerans, respekt, deltagande och öppenhet,
- livskraftiga civila samhällen med ett starkt socialt kapital och en mångfald av demokratiska organisationer,
- fria och oberoende media,
- effektiva för demokratin bärande institutioner och procedurer som val och parlament,
- en fungerande rättsstat,
- en offentlig förvaltning i demokratins tjänst,
- en utvecklad lokal demokrati.

ANGREPPSSÄTT, ARBETSMETODER OCH VERKTYG

Sverige ska främja demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter genom att:

- stödja sig på internationella konventioner för mänskliga rättigheter,
- agera utifrån en strategisk analys,
- bygga på samarbete som är efterfrågat och förankrat hos mottagaren,
- vara långsiktigt, processinriktat och bygga på en helhetssyn.
- bygga på och stärka inhemska institutioner och inhemska kapacitet,

Utvecklingsarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter skall bestå av en strategisk kombination av:

- en förstärkt utvecklingspolitisk dialog,
- en mångfald av insatser direkt inriktade på demokrati och mänskliga rättigheter,
- integrerade inslag av demokrati och mänskliga rättigheter i allt utvecklingsarbete.

Sverige skall använda ett dynamiskt arbetssätt genom att:

- öka samverkan mellan multilateralt och bilateralt samarbete och stöd via enskilda organisationer,
- öka samverkan mellan lokala, nationella, och internationella insatser,
- förbättra samordningen med andra givare och aktörer,
- utveckla samspelet mellan utvecklingsarbete och övrig utrikespolitik.

CENTRALA SAKOMRÅDEN OCH PROFILTEMAN

Sverige kommer fortsatt att utveckla sitt stöd till följande områden som är centrala för demokrati och mänskliga rättigheter:

- parlament och rättsväsende, valinstitutioner och genomförande av val,
- offentlig förvaltning, decentralisering och lokal demokrati,
- implementering och uppföljning av rättighetskonventionerna,
- kvinnors demokratiska deltagande,
- en demokratisk skola,
- fria och oberoende media,
- civila samhällets organisationer liksom politiska partier.

Sverige kommer att utveckla spetskompetens inom ett antal profilteman där vi har komparativa fördelar, som:

- uppbyggnaden av demokratiska enskilda organisationer och föreningsteknik,
- ombudsmannainstitutioner,
- offentlighetsfrågor,
- demokratisering av rättsväsendets institutioner,
- kvinnliga politiker,
- närdemokrati.

KONSEKVENSER FÖR UD OCH SIDA

Utvecklingssamarbetet för demokrati och mänskliga rättigheter förutsätter:

- utveckling av analys, policy, metoder och samarbetsformer,
- dokumentation och kunskapsuppbyggnad,
- kapacitetslyft på UD och Sida,
- stark fältrepresentation med god lokal kännedom och sakkunskap,
- bra samordning inom och mellan UD respektive Sida,
- utveckling av Sveriges samlade resurser och kompetens,
- förstärkt samarbete med International IDEA,
- nära samarbete med enskilda organisationer.